

De Pragmatiek van Burgerparticipatie

*Hoe burgers omgaan met complexe
vraagstukken omtrent veiligheid,
leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling
in drie Europese steden*



Maurice Specht

De pragmatiek van Burgerparticipatie

Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid,
leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden

Drukwerk: Ridderprint BV

Foto omslag: Tessy Britton

© 2012

VRIJE UNIVERSITEIT

De Pragmatiek van Burgerparticipatie
*Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken
omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke
ontwikkeling in drie Europese steden*

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad Doctor aan
de Vrije Universiteit Amsterdam,
op gezag van de rector magnificus
prof.dr. L.M. Bouter,
in het openbaar te verdedigen
ten overstaan van de promotiecommissie
van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid
op maandag 5 november 2012 om 15.45 uur
in de aula van de universiteit,
De Boelelaan 1105

door

Maurice Specht

geboren te Vlaardingen

Promotoren: prof.dr. G.J.N. Bruinsma
prof.dr. C. Wagenaar

Language has within it the resources for change, yet some rearrangement of elements will be necessary and new connections need to be established. New sense has to be made of something; it has to be new, yet still has to be intelligible. If we lack the new, we are forever trapped in tradition; if tradition is entirely absent, the new will be unintelligible. (Norval, 2007, p. 128

Inhoudsopgave

Voorwoord	p. 1
Hoofdstuk 1: De pragmatiek van bewonersparticipatie	
1.1 Het vraagstuk	p.7
1.2 De context: vervlochten democratische, bestuurlijke en beleidsmatige uitdagingen	p. 8
1.3 De blik: kleine praktijken van binnenuit bekeken	p. 11
1.4 Het object: Participatieve praktijken	p. 14
1.5 De vraagstelling: onderzoeksvragen en methode	p.18
Hoofdstuk 2: Van een representatieve democratie naar democratische representaties	
2.1 Inleiding: de staat van onze democratie	p. 21
2.2 Democratische instituties onder druk	p. 22
2.3 Betrokken burgers?	p. 25
2.4 Participatieve antwoorden	p. 31
2.5 Participatie als antwoord beoordeeld: kritisch enthousiasme en democratisch realisme	p. 35
2.6 Van representatieve democratie naar democratische representaties	p. 39
2.7 Conclusie	p. 41
Hoofdstuk 3: Democratisering door bestuurlijke vernieuwing?	
3.1. Inleiding	p.43
3.2 Stedelijk bestuur: elites of pluralisme?	p. 44
3.3 Regime Theory: nieuwe vragen voor stedelijk bestuur	p. 46
3.4 Local governance: partnerships en actief burgerschap	p. 51
3.4.1 <i>Partnerships als uitdrukking van bestuurlijke en democratische vernieuwing</i>	<i>p. 52</i>
3.4.2 <i>Partnerships in de praktijk</i>	<i>p. 55</i>

3.5 Conclusie: democratisering door bestuurlijke vernieuwing? p. 57

Hoofdstuk 4: Stedelijk beleid

4.1 Inleiding p. 59

4.2 Wijkgericht beleid als paradigma p. 60

4.2.1 De buurt als beleidsobject p. 61

4.2.2 De buurt als aangrijpingspunt: een gebiedsgerichte, integrale aanpak p. 65

4.2.3 Actief burgerschap als (deel-)oplossing p. 66

4.2.4 Het dominante paradigma kritisch bekeken p. 69

4.3 Beleidsmatige vertaling p.71

4.3.1. Het Nederlandse Grootstedenbeleid (GSB) p. 72

4.3.2 Het Vlaamse Grootstedenbeleid p. 75

4.3.3 Het Duitse Soziale Stadt beleid p. 76

4.3.4 URBAN: contouren van een Europees grootstedelijke beleid p. 77

4.4 Conclusie p. 80

Hoofdstuk 5: Van grote woorden naar ‘kleine praktijken’

5.1 Inleiding p. 81

5.2 Praktijken als aandachtsgebied p. 82

5.3 Drie hulpmiddelen voor een creatieve dialoog met de wereld p. 85

5.3.1 Etnografie en participerende observatie p. 86

5.3.2 Kwalitatief interviewen p. 89

5.3.3 Grounded Theory (GT) p. 92

5.4 Vergelijkend kwalitatief onderzoek in drie Europese steden p. 95

5.5 Conclusie: een korte terugblik en een vooruitwijzing p. 98

Hoofdstuk 6: De wil om te participeren

6.1 Inleiding p. 101

6.2 De wil om te participeren	p. 102
6.3 <i>Triggers</i> en publieksvorming	p. 104
6.4 Hoe burgerparticipatie zich ontwikkelt	p. 111
6.4.1 <i>Persoonlijk kapitaal en relationele macht</i>	p. 111
6.4.2 <i>Conflicten, begrip en motivatie</i>	p. 117
6.5 Werk nader bekeken	p. 121
6.6 Conclusie	p. 124

Hoofdstuk 7: Complexiteit als kans voor burgerparticipatie

7.1 Inleiding	p. 127
7.2 Pragmatische complexiteit	p. 128
7.3 Pragmatisch complexiteit vraagt om bewonersparticipatie	p. 131
7.4 De causale complexiteit van zwerfvuil	p. 134
7.5 Hoe realiseer je een stadplein? De uitvoeringscomplexiteit van ruimtelijke ordening	p. 139
7.5.1 <i>Wie is er bestuurlijk verantwoordelijk?</i>	p. 140
7.5.2 <i>Een gesloten bestuurlijke cultuur doorbreken</i>	p. 141
7.5.3 <i>Omgaan met verschillende institutionele ziens- en werkwijzen</i>	p. 143
7.5.4 <i>Komen tot oplossingen</i>	p. 144
7.6 De institutionele complexiteit van een bewonersorganisatie	p. 147
7.6.1 <i>Omgaan met het verleden</i>	p. 148
7.6.2 <i>Omgaan met de wirwar aan andere organisaties</i>	p. 149
7.7 Conclusie	p. 151

Hoofdstuk 8: Aandacht(ig) organiseren: ruimtes voor actief burgerschap

8.1 Een goed gesprek	p. 153
----------------------	--------

8.2 Georganiseerde frustratie, of het belang van vormgeving voor participatieprocessen	p. 155
8.3 Aandacht voor design	p. 159
8.4 Software en ruimte	p. 162
8.5 Het organiseren van communicatieve ruimte	p. 166
8.5.1 <i>Locatie</i>	<i>p. 167</i>
8.5.2 <i>Tijd</i>	<i>p. 168</i>
8.5.3 <i>Eten en drinken</i>	<i>p. 170</i>
8.5.4 <i>Uitnodigingen en aankondigingen</i>	<i>p. 171</i>
8.5.5 <i>Gebruik van de ruimte</i>	<i>p. 172</i>
8.5.6 <i>Techniek</i>	<i>p. 172</i>
8.6 Ruimte voor een goed gesprek	p. 173
8.6.1 <i>Regelmatische bijeenkomsten</i>	<i>p. 176</i>
8.6.2 <i>Ruimte om het gedeelde probleem te verkennen</i>	<i>p. 176</i>
8.6.3 <i>Variatie in communicatievormen</i>	<i>p. 177</i>
8.6.4 <i>Het omdraaien van traditionele rollen</i>	<i>p. 180</i>
8.7 conclusie	p. 183
Hoofdstuk 9: De professional als vertaler	
9.1 Inleiding	p. 185
9.2 De terugkeer van de professional	p. 187
9.3 Schetsen van een nieuw professionalisme aan de frontlijn	p. 191
9.4 Tussen afwachten en zelf doen	p. 196
9.4.1 <i>Ondersteuner van plannen en ideeën</i>	<i>p. 197</i>
9.4.2 <i>Mensen in beweging krijgen</i>	<i>p. 197</i>
9.5 De professional als vertaler	p. 198
9.5.1 <i>Informatieve functie</i>	<i>p. 199</i>

9.5.2 <i>Vertrouwfunctie</i>	p. 199
9.5.3 <i>Pedagogische functie</i>	p. 201
9.6 Aanvullende perspectieven op vertalen vanuit het theater	p. 204
9.6.1 <i>Geef ruimte aan improvisatie en mislukking</i>	p. 205
9.6.2 <i>Wees bescheiden</i>	p. 207
9.6.3 <i>Zorg voor een wijkspecifieke benadering</i>	p. 208
9.7 Conclusie	p. 209
Hoofdstuk 10: Burgerparticipatie als ingewikkeld samenspel	
10.1 Inleiding	p. 211
10.2 Een ander perspectief op burgerparticipatie en wat dat oplevert	p. 214
10.3 Burgerparticipatie, misschien wel juist nu	p. 220
Literatuur	p. 225
English summary	p. 245

Voorwoord

Toen ik de eerste keer het onderzoeksvoorstel las wat ten grondslag lag aan dit onderzoek sloeg ik de tekst over en ging gelijk door naar de literatuurlijst. Tot mijn schrik herkende ik maar één naam, die van de filosofie Chantal Mouffe. De rest van de namen was mij volslagen onbekend. Tja, had het dan wel zin om te solliciteren? Het boek wat u nu in uw handen heeft laat zien dat het inderdaad zin had. En dat leidt gelijk tot de tweede herinnering, namelijk het eigenlijke sollicitatiegesprek. Daar zat ik in Leiden - in wat ik nog steeds denk dat een noodgebouw had moeten zijn – tegenover drie heren. Ik was toch best wel zenuwachtig en toen ze me koffie aanboden zei ik pardoes ja, terwijl ik helemaal geen koffie lustte. De koffiedame die het NSCR toen nog had bleek ook nog eens de sterkste koffie van Nederland te zetten, maar ik sloeg me er zonder blikken of blozen doorheen. Sterker nog, een nieuwe verslaving was geboren.

Ik vertel dit omdat ik tijdens het onderzoek een hoop nieuwe dingen heb geleerd. Zowel theoretisch, praktisch en persoonlijk zijn de afgelopen jaren intens en bijzonder leerzaam geweest. Dat dit niet altijd een fijne ervaring is, moge duidelijk zijn. Want zoals elk langdurig project kende ook het schrijven van deze dissertatie zijn hoogte en dieptepunten. Het absolute dieptepunt bereikte ik na 9 maanden. De maanden voorbereiding - bestaande uit inlezen en het project me eigen maken, had ik er toen mijn eerste maand veldwerk in Antwerpen op zitten. Ik had al met een groot aantal mensen kennisgemaakt en mijn eerste 3 interviews met centrale spelers afgenomen. Maar meer en meer begon de vraag te knagen wat moet ik met al de informatie? Hoe ga ik hier iets belangwekkends over schrijven? En hoe verhoudt dit zich tot de literatuur? Al snel leidden deze vragen, terwijl ik alleen op mijn gehuurde kamer in Antwerpen zat, tot de conclusie dat ik, opgeleid als filosoof, misschien toch niet gemaakt was voor een dergelijke empirische studie. Ik pakte op een bepaald moment dan ook de trein naar huis in de overtuiging dat dit het dan was. Na lange gesprekken thuis, trok ik de stoute schoenen aan en belde Henk met het slechte nieuws. Hij snapte mijn frustratie en verwarring, maar vroeg me er nog echt goed over na te denken, want stoppen was wel erg makkelijke en definitief. In de loop van dit gesprek las hij ook een stuk voor uit een hoofdstuk over onderzoeksmethodieken en het ontdekken van nieuwe dingen. Deze quote, misschien wel meer dan wat verder allemaal gezegd is, heeft me er doorheen gesleept.

Dit is die bewuste quote: ‘We often don’t see ahead of time exactly what the problem is, much less do we have an idea of the solution. We often come at an issue with only a gut feeling that there is something interesting about it. We often

don't know even what an answer ought to look like. Indeed, figuring out what the puzzle really is and what the answer ought to look like often happen in parallel with finding the answer itself (...) Their (onderzoekers, ms) original research proposal usually turn out to have just been hunting licenses, most often licenses to hunt animals very different form the ones that have ended up in the undergraduate thesis or the doctoral dissertation' (Abbott, 2004, 83). Wat Abbott hier schitterend onder woorden brengt is de noodzakelijke angst, twijfel en verwarring die elk goed onderzoek kenmerkt. Alleen omdat je het antwoord op een vraag, en zelfs wat nu precies de vraag is, van te voren niet duidelijk en gegeven is, is het onderzoek de moeite waard. Waar ik hier toen niet direct mee wist om te gaan, hebben de jaren daarna me de ervaring, de middelen en het vertrouwen gegeven om met deze noodzakelijke onzekerheid om te gaan. Dat is dan ook een van de grootste persoonlijke verworvenheden van dit proces.

De eerste 3 jaar van het onderzoek zijn mogelijk gemaakt door een subsidie van het Stedelijk Innovatie Platform (STIP), thans opgegaan in het Netherlands Institute for City Innovation Studies (NICIS). In het kader hiervan is bij NICIS het boek 'Geëngageerd Bewonerschap. Bewonersparticipatie in drie Europese steden' in 2010 verschenen. Het vierde jaar van mijn onderzoek is vervolgens gefinancierd door het NSCR.

Het schrijven van een dissertatie is een eenzame bezigheid, zo wordt vaak gezegd. En dat klopt inderdaad deels. Want uiteindelijk moet je zelf vele uren achter de computer zitten om te schaven aan de teksten. Maar tegelijkertijd is het helemaal geen eenzaam proces. Juist de vele gesprekken met bewoners, professionals, mede-onderzoekers, collega's en vrienden, maken dat er uiteindelijk iets van betekenis kan ontstaan. Ik wil dan ook een hoop mensen wil bedanken.

Allereerst wil ik mijn (co)-promotoren Gerben Bruinsma en Henk Wagenaar bedanken. Hoewel mijn onderzoek niet direct aansluit bij de kern van het onderzoek wat gedaan wordt bij het NSCR heeft Gerben zich vanaf het begin ontpopt als een betrokken promotor die met alle plezier de faciliteiten, kennis en kunde, maar vooral ook de prettige werkomgeving die het NSCR is ter beschikking te stellen. Doordat hij vaak theoretisch net iets verder van het onderzoek afstond, was hij elke keer in staat om me uit te dagen juist ook de basisintuïties en aannames van het onderzoek scherp te formuleren. Meest pregnante voorbeeld daarvan was dat hij me, net na dat hij erbij aanwezig was geweest, wees op de afscheidsrede van Jacques Thomassen, die een belangrijke rol speelt in hoofdstuk 2.

Met Henk heb ik vanaf het allereerst moment van het onderzoek intens samengewerkt. De eerste dag gaf hij me gelijk een boodschappenkrat vol met literatuur welke ten grondslag lag aan het onderzoeksvoorstel, en dit aanreiken van handvatten is kenmerkend geweest voor onze samenwerking. Samen hebben we een groot aantal vakken opgezet in de Masterfase van Bestuurskunde in Leiden, waar we studenten meenamen in ons onderzoek. Maar ook de intense gesprekken over de data die we verzamelden, het proberen onder woorden te brengen wat we aantreffen, de theoretische discussies en de gesprekken over eten en koken, maakten de samenwerking tot een groot plezier. Dank voor je kritische, bemoedigende woorden en de kansen die je me hebt gegeven.

Tijdens het veldwerk heb ik met ontzettend veel mensen kennism gemaakt, gesproken en ervaringen gedeeld. In Antwerpen waren Frank Hosteaux en Jan van Hurck zo vriendelijk om me mee te nemen naar Afrikaanse bars, vergaderingen, fabriekspoorten en feestjes in de wijk; in Pendrecht mocht ik plaats nemen in de buidel van Bien Hofman en liet Riëks Westrik me zien wat het is om een opbouwwerker te zijn; en in Dortmund waren Heike Schultz en Martin Gansau zo vriendelijk om niet alleen me overal te introduceren, maar lieten ze me ook zien dat vergaderen bij -15 graden Celsius bij een vuilcontainer een effectieve manier is om zaken te regelen. Naast hen waren er velen die me in alle wijken erg op mijn gemak deden voelen. Ik zeg dan ook altijd tegen mensen dat de manier waarop ik ontvangen ben in deze wijken iets is, wat je alle nieuwkomers in een stad toewent. Heel hartelijk dank daarvoor.

Als ik niet in de wijken waar ik onderzoek deed aanwezig was, was het goed thuiskomen bij het NSCR. De collega's daar vormden een prettige omgeving om, geconcentreerd en omgeven door mede-onderzoekers, te werken aan de dissertatie. Speciale vermelding daarbij verdient de bibliothecaris Peter van der Voort. Hoewel ik misschien minder gebruik van je expertise heb gemaakt dan ik had kunnen, en misschien wel moeten doen, heb je vanaf het begin veel interesse getoond in mij en mijn werk.

Het werken aan mijn dissertatie duurde echter langer dan mijn contract en ik heb toen heel bewust gekozen voor een carrière buiten de academie. Ik wilde mijn theoretische inzichten graag heel nauw blijven koppelen aan de praktijk. Nadat mijn contract bij het NSCR afliep heb ik direct een nieuw thuis gevonden bij Rootlink. Samen met Ellen Hiep, Susan Goedknegt, Els Desmet, May de Bruyn Prince en Douwe Wielenga overtuigden we corporaties, gemeenten, welzijnsinstellingen en allerlei andere actoren in de buurt keer op keer door het organiseren van goede bijeenkomsten en trajecten van de toegevoegde waarde

van (burger)participatie. Eind 2010 moesten we helaas constateren dat in deze tijden Rootlink in zijn toenmalige vorm niet levensvatbaar was. Dit betekende het einde van deze mogelijkheid om heel praktisch met de thematiek van mijn dissertatie aan de slag te gaan. Ik wil jullie hartelijk danken voor de kans die jullie me hebben gegeven mijn theoretische inzichten in de praktijk aan te scherpen. Maar ook voor het vertrouwen wat jullie al die tijd hebben gehad dat het met de dissertatie wel goed zou komen.

Het einde van Rootlink betekende het begin van Specht in de Stad, de naam waaronder ik tegenwoordig zelfstandig, maar nooit alleen, bezig ben met maatschappelijke thema's als burgerschap, de herijking van sociale en publieke verworvenheden en gemeenschaps-vorming. Rineke Kraaij, sander zweerts de jong, Vera Haket, Simone den Haan, Erik Sterk, Angelina Adam, Martijn van der Steen, Joke van der Zwaard en vele anderen in stad en land maken dat de inzichten uit dit wetenschappelijke werk steeds meer actualiteit voor mij krijgen in de dagelijkse praktijk. A special thanks to Tessa Britton and Laura Billings with whom I started a new book series, called the Community Lover's Guide to the Universe. The series, a collaborative and voluntary effort of editors in more than 50 countries, exploring the many ways in which residents and social entrepreneurs form new communities, has sharpened my thinking in ways I can't describe.

Naast collega's waren het mijn vrienden en vriendinnen die, op vele wijze, geholpen hebben. Gregor, Cindy, Piotrek, Carla, Piet, dank voor de steun in de afgelopen jaren. Jullie pogingen me te verleiden onder woorden te brengen waar mijn dissertatie nu eigenlijk om draaide, maar vooral ook alle gesprekken die juist niet over mijn dissertatie gingen, hielden het leuk. Zeker omdat jullie tussen neus en lippen toch elke keer weer lieten weten toch heel graag te zien dat het klaar kwam.

Speciale vermelding verdienen twee mensen: Tina Rahimy, waar ik menig uurtje mee samengewerkt heb aan ons beider dissertaties. Dank voor alle koffie en de goede gesprekken; en Paul Emonts, naast een heerlijke biljart-vriend, ook redacteur van de laatste versie van deze dissertatie. Dank dat er een leesbare tekst van hebt willen maken! Daarnaast ook dank dat jullie wilden optreden als paranimf. Ik had me geen trouwere, dierbaardere en betrokken vrienden naast me kunnen wensen.

Ten slotte wil ik mijn ouders, zus, haar man en kinderen bedanken voor de mogelijkheid om volledig te ontsnappen aan het onderzoek. Vanaf het moment

dat ik aan dit traject begon hebben jullie me altijd gesteund, ook al kon ik vaak maar moeilijk duidelijk maken wat het nu allemaal betekende. Hopelijk geeft dit boek iets meer houvast.

Maar als allerlaatste wil ik mijn vriendin, Karin Blom en mijn dochter Maya Blom noemen. Karin, vanaf het allereerste moment heb je gezegd dat ik er, ondanks mijn bedenkingen, voor moest gaan. En ook al duurde het je allemaal wat te lang – wie niet – je vertrouwen heeft me er op de moeilijke momenten toch mooi doorheen gesleept. En Maya, je was enerzijds een goed excuus om de laatste loodjes uit te stellen, maar tegelijkertijd was je ook een goede stok achter de deur. Ik wilde ten slotte niet je later uit moeten leggen waarom ik die dissertatie die bijna af was, niet had afgemaakt. Maar bovenal wil ik jullie allebei bedanken voor al het plezier wat jullie me dagelijks bieden. Dit geeft zoveel rust en vertrouwen dat ik alles aankan!

Ik heb bedankt, maar nu begint het echte werk voor jullie. Veel leesplezier!

Hoofdstuk 1 - De pragmatiek van bewonersparticipatie

1.1 Het vraagstuk

Antwerpen-Noord, dinsdagavond. Tegen achten komen steeds meer mensen café *'t Faboert* binnen. Aan de bar drinken ze koffie of een pilsje. Iedereen is hier voor de bijeenkomst van *Bewonersgroep Richardstraat en omgeving* die bestaat uit bewoners, iemand van stadsreiniging, een politieman en iemand van woningtoezicht. Maandelijks treffen ze elkaar om ontwikkelingen en problemen in de wijk te bespreken.

Dortmund Nordmarkt, de basisschool. Vanavond komt hier *Nachtbarschaftsforum Nordmarkt Plus* bijeen. Elke maand nodigen de bewoners van dit forum medewerkers van verschillende diensten in de stad uit om met hen te praten over zaken die in de wijk spelen, zoals overlast door drugsgebruikers en alcoholisten, prostitutie en criminaliteit, maar ook om projecten te bespreken die ze willen uitvoeren in de wijk.

Rotterdam Pendrecht. In de gemeenschappelijke ruimte van een gerenoveerde flat geniet een groep mensen van een Marokkaanse maaltijd. Behalve bewoners zijn er vertegenwoordigers van de deelgemeente, de woningcorporatie en politie, en van organisaties die zich met jongeren bezighouden. Opvallend is ook de aanwezigheid van een groep grotendeels allochtone jongeren. Vanavond praten ze met elkaar over (on)veiligheid in de wijk. Deze bijeenkomst is onderdeel van reguliere bijeenkomsten die worden georganiseerd door de Pendrecht Universiteit.

Wat is hier aan de hand? Dit lijken op het eerste gezicht hedendaagse uitdrukkingen van de inspraakcultuur zoals deze zich sinds de jaren '70 door West Europa heeft verspreid. Dit is correct, maar er is meer aan de hand. Want waar bij inspraak de overheid het initiatief neemt en dergelijke praktijken zich veelal kenmerken door een strijd tussen de overheid en burgers, zien we hier iets anders gebeuren. Deze initiatieven zijn gestart door bewoners in reactie op ontwikkelingen in hun wijk. Daarbij hebben ze gezocht naar een productieve manier om met deze problematiek om te gaan: van strijd naar dialoog (waarin best ruimte is voor conflict). De insteek van de bijeenkomsten is dus niet het tegenhouden van een besluit, het krijgen van gelijk of het uitdrukking geven aan de eigen waarheid. Alleen door met elkaar de problemen te verkennen, met inachtneming van elkaars wensen, belangen en pijnpunten, en door het respecteren van andere kennis en ervaringen worden weerbarstige problemen

opgelost. Het is dus geen herhaling van eerdere praktijken, maar iets nieuws, maar wat? Waarom komen deze initiatieven in verschillende steden in Europa op? Hoe kunnen we begrijpen wat hier op het spel staat? En welke consequenties heeft dit voor ons begrip ‘burgerparticipatie’, maar ook voor de manier waarop we nadenken over en invulling geven aan ons openbaar bestuur? Het zijn dit soort vragen waar het in deze dissertatie om gaat.

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de veranderende context, waarbinnen we deze praktijken zien opkomen en van waaruit we ze kunnen begrijpen. Om ze in beeld te krijgen, zo beargumenteren we in paragraaf 1.3, vereist wel een specifieke blik. Een blik die zich niet richt op de bovenstroom, maar op de onderstroom; die probeert van onderop en van binnenuit deze praktijken te onderzoeken. We zijn zeker niet de eerste die aandacht besteden aan de opkomst van deze participatieve praktijken. In paragraaf 1.4 bespreken we kort enkele recente Nederlandse onderzoeken op dit gebied, om zo de specifieke bijdrage van ons onderzoek duidelijk te maken. Aan het slot van dit hoofdstuk beschrijven we ten slotte de centrale vragen van dit onderzoek.

1.2 De context: vervlochten democratische, bestuurlijke en beleidsmatige uitdagingen

Om het belang en de betekenis van de lokale praktijken, die we hier onderzoeken te verduidelijken moeten we ze in een bredere context plaatsen. Het zijn namelijk niet alleen lokale gebeurtenissen; ze zijn – zo is de stelling van deel I van deze dissertatie – onderdeel van een zoektocht, voortgestuwd door sterk met elkaar verbonden democratische, bestuurlijke en beleidsmatige uitdagingen. De grondslag van deze uitdagingen ligt in de volgende diagnose van Fung en Olin Wright: “As the tasks of the state have become more complex and the size of politics larger and more heterogeneous, the institutional forms of liberal democracy developed in the nineteenth century – representative democracy plus techno-bureaucratic administration – seem increasingly ill suited to the novel problems we face in the twenty-first century” (Fung en Olin Wright, 2003, p. 2). De complexe aard van veel van de vraagstukken waarmee we ons geconfronteerd zien – van ecologische vraagstukken op globale schaal tot sociale vraagstukken op zeer lokale schaal – draagt er toe bij, dat er op allerlei terreinen en niveaus gezocht wordt naar en geëxperimenteerd wordt met nieuwe bestuurlijk-democratische arrangementen. De praktijken, die we in deze dissertatie onderzoeken, zijn interessante, maar tot nu toe vaak vergeten exponenten van

deze zoektocht¹. Het is daarom goed om kort bij deze drie uitdagingen stil te staan.

Keer op keer wordt er gewezen op het afnemende vertrouwen van burgers in de huidige instituties die uitdrukking geven aan democratische principes als gelijkheid, representatie en publieke verantwoordelijkheid (zie bijv. Van den Burg, 2008; ROB, 2010 en Dahl, 2000; Keane, 2009) Tegelijkertijd zeggen meer en meer burgers diezelfde democratische principes te onderschrijven. Dahl spreekt in dit kader van een democratische paradox: “In many of the oldest and most stable democratic countries, citizens possess little confidence in some key democratic institutions. Yet most citizens continue to believe in the desirability of democracy” (Dahl, 2000, 35). Nu zijn bij deze diagnose de nodige empirische kanttekeningen te plaatsen – iets wat we in hoofdstuk 2 ook zullen doen – maar feit is, dat dit gevoel op brede schaal leeft onder commentatoren, politici en beleidsmakers (zie bijv. Bovens en Wille 2011; Dekker en Van der Meer, 2008). Een gevoel, als gevolg waarvan we een veelheid aan pogingen zien om een remedie voor deze ‘representatieve malaise’ te vinden. Gaventa stelt dat we een drietal reacties kunnen waarnemen: een neoliberaal antwoord waarin burgers als consumenten worden aangesproken, de overheid zich decentraal organiseert en deels taken uitbesteedt; een liberaal-representatief antwoord, waarin ingezet wordt op het versterken van de huidige instituties, aangevuld met referenda; en ten slotte, en vanuit het perspectief van deze dissertatie de meest belangrijke reactie, een participatief antwoord. “In this view, democracy is not only a set of rules, procedures and institutional design, and participation cannot be reduced to engagement in electoral processes. Rather it is a process through which citizens exercise ever-deepening control over decisions which affect their lives” (Gaventa, 2007, p. xii). Als reactie op de crisis van de democratie wordt met andere woorden gepleit voor meer democratie. We zien dit terug in allerhande participatieve experimenten, maar ook in de democratische theorievorming. Hier komt vanaf midden jaren ’80 steeds meer aandacht voor deliberatieve democratie, waarin niet stemmen of onderhandelen, maar het gezamenlijk tot een oordeel komen de kern uitmaakt van het democratisch proces (Fung en Olin Wright, 2003).

Tegelijkertijd vindt er in de praktijk en theorievorming omtrent het openbaar bestuur een belangrijke ontwikkeling plaats: er komt meer en meer aandacht voor het creëren van publieke waarde buiten de overheid om. Toenemende

¹ De termen ‘complex’ en ‘praktijken’ zullen we in respectievelijk hoofdstuk 7 en 5 nader onderzoeken.

complexiteit van de samenleving, gekoppeld aan het inzicht dat de staat zowel financieel als inhoudelijk niet in staat is om alle maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden, leidt tot een zoektocht naar nieuwe bestuursmodellen (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze zoektocht vindt, anders gezegd, zijn oorsprong in de “widespread dissatisfaction with the limited reach of ‘set solutions’ to thorny political issues imposed through top-down government intervention” (Hajer en Wagenaar, 2003, p. 2). Naast de hiërarchische sturing waarbij de overheid leidend is, komt er meer aandacht voor vormen van sturing via de markt en via netwerken (Rhodes, 1997). Deze beweging, die op veel verschillende manieren verklaard en geanalyseerd kan worden, staat bekend als een verschuiving van *government* naar *governance*. In eerste instantie gaat de aandacht daarbij uit naar het onder woorden brengen wat te verstaan onder ‘*governance*’: wat zijn de analytische kaders en wat onderscheidt het van andere vormen van maatschappelijke sturing? Tegelijkertijd vindt er een normatieve discussie plaats over de vraag of de verschuiving weg van een dominante overheid naar nieuwe sturingsmodellen in bepaalde richtingen een wenselijke is. Is het dus goed dat bepaalde taken deels geprivatiseerd of in netwerken worden opgepakt? Ten slotte zien we veel aandacht voor de rol, die de overheid in deze veranderende omgeving nog (kan) spelen (Pierre, 2005). Waar in het begin nog gesteld wordt dat er sprake is van een ‘*hollowing out*’ van de overheid (Rhodes, 1997), wordt steeds duidelijker dat de overheid ook in de toekomst nog een belangrijke rol zal spelen als het gaat om het vormgeven van het speelveld en de spelregels. In dit kader spreekt men wel van ‘*metagovernance*’ (Sørensen, 2006). Naast deze analytische en normatieve discussies, waarbij de aandacht vooral uitging naar ‘*uncovering how and under what conditions, governance networks are capable of realising their significant governing potentials, and thereby helping to reduce the ungovernability and inefficiency associated with traditional state-driven forms of public governance*’ (Sørensen, 2005, p. 348) zien we recentelijk een tweede golf ‘*governance studies*’ verschijnen waarin de aandacht verschuift naar de democratische potentie en problematiek van deze nieuwe sturingsmodellen. *Governance* is niet alleen een zoektocht naar nieuwe sturingsmodellen, maar is tegelijkertijd ook een zoektocht naar nieuwe manieren om de verhouding met burgers vorm te geven (Newman, 2005). De veranderende vormgeving van het openbaar bestuur vormt daarmee, enigszins verbazend zo zullen we laten zien in hoofdstuk 3, een belangrijke plaats voor democratische vernieuwing.

Deze democratisch-bestuurlijke vernieuwing vindt vervolgens plaats op allerlei beleidsterreinen. In het kader van ons onderzoek zijn daarbij vooral de ontwikkelingen op het gebied van het stedelijke beleid van belang. In de laatste

15 jaar zien we (een hernieuwde) aandacht voor de wijk als gelijktijdig object van aandacht en aangrijpingspunt voor beleid (WRR, 2005). Beleid richt zich, anders gezegd, niet alleen op het oplossen van problemen in specifieke wijken, maar ook de bewoners van die wijk of buurt worden gezien als (gedeeltelijke) co-producent van het beleid. Deze beweging naar de wijk heeft te maken met inhoudelijke argumenten over concentratie en cumulatie van problemen in specifieke wijken: integraal beleid, waarbij men gebruik maakt van de lokaal beschikbare kennis, wordt hierbij gezien als algemene oplossings-strategie. Tegelijkertijd vormen de democratische en bestuurlijke aspiraties, zoals we deze hierboven hebben beschreven, belangrijke drijfveren voor deze experimenten. Of anders gezegd: de wijkproblematiek biedt beleidsmakers een laboratorium om nieuwe bestuurlijke en democratische praktijken uit te proberen. Daarmee zijn de drie hierboven besproken ontwikkelingen dus intiem met elkaar vervlochten². Het is binnen deze veranderende en zich nog altijd ontwikkelende context, dat de in deze dissertatie onderzochte praktijken van bewonersparticipatie begrepen moeten worden: het zijn door burgers geïnitieerde initiatieven, die op hun eigen wijze en vaak gekoppeld aan hele concrete lokale vraagstukken, op zoek zijn naar samenwerkingsverbanden die in staat zijn te komen tot duurzame oplossingen. In de zoektocht naar oplossingen ontstaan al doende praktijken, die een mogelijke uitdrukking zijn van deze democratische, bestuurlijke en beleidsmatige aspiraties.

1.3 De blik: kleine praktijken van binnenuit bekeken

Zoals gezegd blijven deze ‘kleine’ praktijken op dit moment, zowel maatschappelijk als wetenschappelijk, veelal buiten beeld. De discussie omtrent bestuurlijke en democratische vernieuwing gaat voornamelijk over grote, systemische vraagstukken als de Europese grondwet, het nut en de noodzaak van specifieke bestuurslagen als de provincies en bestuursorganen zoals de waterschappen of veranderingen in kiesstelsels of referenda. Dit zijn belangrijke vraagstukken, maar deze eenzijdige aandacht zorgt ervoor, dat een belangrijk deel van de daadwerkelijke democratische, bestuurlijke en beleidsmatige vernieuwing buiten beeld blijft. Want terwijl er gepassioneerd en veelvuldig gesproken wordt over deze grote systeemveranderingen (zonder dat er uiteindelijk veel actie wordt ondernomen) vinden er op heel veel plaatsen, onder de radar, allerlei

² Deze vervlechting van democratische, bestuurlijke en beleidsmatige aspiraties gekoppeld aan stedelijke vraagstukken zien we ook duidelijk terugkomen in de plannings-literatuur. Auteurs als Patsy Healey en John Forester ontwikkelen hier midden jaren '90 – voorbouwend op democratische theorievorming over deliberatie en met inachtneming van de verschuiving richting governance – een argument voor een nieuw soort planning waarin niet langer de expert centraal staat, maar waarin samenwerken en co-productie centraal staan (Forester, 1999; Healey, 1997).

kleinschalige experimenten plaats. Experimenten die, bij elkaar opgeteld, wel eens van veel meer betekenis kunnen zijn voor de ontwikkeling van dit nieuwe bestuurlijk-democratisch arrangement. Dit vraagt, dat we op andere plekken dan de gebruikelijke, traditionele vindplaatsen moeten gaan kijken. Of zoals Romand Coles dit verwoordt, het is tijd “to let ourselves get swept up in the messy world of democratic practices and see how theory might look from there” (Coles, 2004, p. 680).

De grote vraag is dan waar te beginnen? Een mooi uitgangspunt voor onze zoektocht vinden we in de volgende prikkelende uitspraak van David Mathews: “We may be able to learn a great deal from citizen politics about how to remedy the estrangement of Americans from the politics of government. The standard and well-meaning strategies for ‘bringing people into politics’ may be going at the problem backward. If people are already engaged in a kind of politics, the challenge is not to draw out of their supposed apathy to become advocates in politics as usual. The challenge is to connect politics as usual to the politics that people already practice” (Mathews, 1999, p. 123). Ook Mathews ziet een zekere mate van afkeer van de traditionele politiek. Maar waar veel commentatoren hierin het bewijs zien dat burgers minder bij elkaar en de publieke zaak betrokken zijn, stelt hij, dat dit negatieve oordeel het gevolg is een blindheid voor wat hij ‘citizen politics’ noemt. Dit is een vorm van betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak, welke zich voor een groot deel buiten de traditionele structuren en buiten het zicht van de politiek afspeelt. Het is een vorm van betrokkenheid die niet als politiek benoemd wordt. Zijn stelling is, dat we er misschien beter aan zouden doen om – op een goede manier – aan te sluiten bij praktijken, waar mensen toch al bij betrokken zijn, dan te proberen ze weer op te nemen in ‘onze’ eigen geïnstitutionaliseerde democratische praktijken. De praktijken, die we hier onderzoeken, zijn Europese equivalenten van dergelijke ‘citizen politics’. Maar hoe kan het toch, dat deze praktijken veelal buiten beeld zijn gebleven?

In zijn beschouwing over ‘alledaags politiek burgerschap’ geeft Verhoeven een plausibele verklaring (Verhoeven, 2006). In Nederland kennen we een lange traditie van maatschappelijke betrokkenheid, vrijwilligerswerk en inspraak. Daarbij is er traditioneel een scheiding tussen enerzijds het “statelijk domein van rechtspraak, representatieve democratie en overheid en anderzijds het domein van de civil society, waar burgers zich organiseren in maatschappelijke organisaties en ad-hoc verbanden” (Verhoeven, 2006, p. 119). Voor zover burgers zich in het statelijk domein begeven is dit als kiezer of als coproductent van beleid. Burgerparticipatie wordt gezien als complementair aan de overheidsregie; deze vormen van gedepolitiseerd burgerschap worden ook sterk

aangemoedigd. Maar, zo stelt Verhoeven, deze vertrouwde manier van denken ontnemt ons het zicht op tal van burgerschapspraktijken die dwars door beide domeinen heen snijden³. Het gaat hier om initiatieven van burgers die proberen een publiek probleem op te lossen en daarbij om verschillende redenen in contact komen met vertegenwoordigers van de overheid. De praktijken, die aldus ontstaan, zijn volgens Verhoeven mengvormen die liggen tussen civiel en politiek burgerschap; mengvormen, die hij aanduidt met de term ‘alledaags politiek burgerschap’. Alledaags, omdat het zich richt op het oplossen van concrete publieke problemen; politiek, omdat burgers in hun pogingen om tot oplossingen te komen contact zoeken met en invloed uitoefenen op de overheid. Dit type burgerschap, dat volgens mij een equivalent is van Mathews ‘citizen politics’, heeft volgens Verhoeven tot nu toe in ons denken te weinig aandacht gehad. Het ontbreekt ons aan de taal, maar ook aan een institutionele omgeving, die uit de voeten kan met dergelijke initiatieven. Ze blijven veelal buiten beeld of worden, als ze al gezien worden, ervaren als bijzonder (lastig). We zijn zo verweven met ons huidige bestuurlijk-democratische arrangement, “we have trouble seeing it as one possible conception among others” (Taylor, 2002, p. 92). Op het moment dat we op andere plaatsen gaan kijken, zien we vaak niet wat er nu direct bijzonder is aan deze projecten; en als we al zien dat zich hier iets bijzonders ontwikkelt, ontbreekt ons de taal om dit onder woorden te brengen. Ten slotte ontbreekt het ons ook aan de mogelijkheid om er onbevangen naar te kijken. Al snel wordt geprobeerd het in onze gebruikelijke kaders te vatten en beoordelen we het vanuit hetgeen we al kennen. Dit maakt de bestudering van deze praktijken tegelijkertijd moeilijk én interessant.

Interessant, omdat deze praktijken een zeker subversief karakter hebben. Niet in de zin dat ze het systeem doelbewust proberen te ondermijnen. Maar in hun pragmatisme, in hun poging om voor lokale vraagstukken een eigen oplossingen te vinden, “(they) brings into view – rendering visible and uncomfortable – the network of assumptions that sustains and supports the existing field of distinctions, regulations and practices” (Newman en Clarke, 2009a, p. 76). En moeilijk, omdat we al snel geneigd zijn om ze te benaderen en te beoordelen vanuit de huidige situatie. Dit leidt al snel tot vragen omtrent representativiteit, legitimiteit, en aansprakelijkheid van dergelijke participatieve praktijken. Dit zijn

³ Zoals Hajer dit verwoord: “Participation in policymaking is mostly discussed in the conventional language of representational politics. Consequently, it is registered as – at best – marginal manifestations of public protest against ‘official’ politics. The linguistic and cognitive hegemony of the representational rhetoric obscures from view the subtle democratic dimensions of these spontaneous, often innovative, bottom-up events” (Hajer, 2003, p. 89).

terechte vragen, omdat dit belangrijke bestuurlijke en democratische waarden zijn die we nu hebben geprobeerd te borgen in praktijken. Maar het zijn tegelijkertijd ook ‘impertinente’ vragen. Doordat we deze nieuwe praktijken beschouwen vanuit hetgeen we al kennen en beoordelen aan de hand van criteria, ontwikkeld voor andere praktijken, ontnemen we onszelf de kans om te zien welke potentie deze praktijken bezitten. Door ze vanuit het oude en vertrouwde te beoordelen, zijn ze vaak al bij voorbaat veroordeeld. Om de democratische, bestuurlijke en beleidsmatige potentie van deze nieuwe praktijken (kritisch, maar empirisch) in beeld te krijgen, vraagt daarom een zekere naïeve blik. Niet in de zin van een blik, die onkritisch kijkt naar wat er toevallig in beeld komt, maar een blik die het oordeel tijdelijk opschort en hetgeen hij waarneemt probeert van binnenuit⁴ te beschrijven om zo tot een nieuw en beter begrip te komen.

1.4 Het object: Participatieve praktijken

Met ons onderzoek naar deze lokale praktijken van burgerparticipatie plaatsen we ons in een lange onderzoekstraditie, waarin aandacht wordt besteed aan de (actieve) betrokkenheid van burgers bij het functioneren van ons democratisch bestuur. Traditioneel richt veel van dergelijke onderzoek zich vooral op politieke participatie: de mate waarin burgers deelnemen aan politieke processen zoals verkiezingen, lidmaatschap van politieke partijen of het contact opnemen met politici of wethouders. Binnen dergelijk onderzoek is vervolgens vooral veel aandacht voor de vraag, in welke mate mensen meer of minder deelnemen aan deze processen en of er specifieke persoonlijke kenmerken zijn, die correleren met bepaalde vormen van politieke participatie. Dit heeft geresulteerd in het bekende onderzoek, waaruit blijkt, dat iemands sociaal-economische status van grote invloed is op de politieke participatie. Hoe hoger iemands status, hoe groter de kans dat iemand politiek participeert, zeker daar waar het intensievere vormen van participatie betreft zoals het bezoeken van inspraakavonden of het aanspreken van wethouders (Verba e.a. 1995).

Vanaf midden jaren '70 komt hierin een eerste kentering, wanneer auteurs als Barber (1984) en Pateman (1970) aandacht vragen voor meer kritische non-conformistische vormen van burgerparticipatie zoals handtekeningenacties, demonstraties of andere vormen van protest. Waar het eerdere onderzoek zich

⁴ Van binnenuit en dus niet van bovenaf of van onderop. Of zoals Leeke Reinders deze positie, voortbouwend op de rijke traditie binnen de stadssociologie die probeert de ‘zachte’ stad onder woorden te brengen, verwoordt: “Maar wat nu als we bewoners en gebruikers zelf laten kijken naar de wereld waarin zij wonen, werken en hun vrije tijd doorbrengen? Wat zien we als we, niet van bovenaf of van onderop, maar als het ware van binnenuit naar de stad kijken? Hoe ziet de stad eruit vanuit het oogpunt van de gebruikers en bewoners zelf?” (Reijnders, 2010, p. 49).

dus richt op de vraag, of en in welke mate mensen deelnemen aan onze democratische processen, komt er nu aandacht voor vormen van democratische participatie buiten de overheid om. Het onderzoek naar de opkomst en het functioneren van deze (nieuwe) sociale bewegingen vormt een manier, waarop het onderzoek naar burgerparticipatie zich sinds die tijd heeft ontwikkeld. De politiek, als spel van politici, blijkt steeds minder in staat om bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken het voortouw te nemen. Zij raakt haar dominante positie, deels vrijwillig, kwijt. De politiek heeft zich verplaatst (Bovens, 2002), verspreid (Duyvendak, 1997) of manifesteert zich inmiddels op vele plaatsen (Verhoeven, 2009). Participatie van burgers heeft daarmee niet langer meer alleen betrekking op de mate, waarin burgers betrokken zijn bij door de overheid geïnitieerde processen. Burgers kunnen zich inmiddels op een veelheid van plaatsen en op een veelheid van manieren bezighouden met maatschappelijke vraagstukken. Als gevolg hiervan gaan er achter de term ‘burgerparticipatie’ nu een veelheid aan praktijken schuil. Zo richt een deel van dit onderzoek zich inmiddels op situaties, waarin burgers zich tegen beleid organiseren. Het al eerder aangehaalde werk van Verhoeven is hiervan een duidelijk voorbeeld (Verhoeven 2009). Van een andere categorie zijn de experimenten met vormen van interactieve beleidsontwikkeling, zoals deze vanaf midden jaren '80 op steeds grotere schaal opkomen. Waar burgers in de vorige twee vormen van burgerparticipatie vooral tegenover de overheid staan, zitten ze hiermee aan tafel om samen beleid te maken⁵ (de Graaf, 2007).

De hier onderzochte praktijken passen binnen deze diversificatie van vormen van burgerparticipatie. Het gaat hier om praktijken, waarbij burgers zelf het initiatief hebben genomen om zich rond een bepaald thema te verenigen. Daarbij verzetten zij zich niet zozeer tegen specifiek beleid, maar zetten zij zich in om er zo (mede) voor te zorgen dat hun wijk beter, mooier, veiliger, leefbaarder of socialer wordt. Net zoals sociale bewegingen, of burgers die zich tegen beleid verzetten, komen deze initiatieven dus van buiten de overheid zonder dat diezelfde overheid daartoe direct oproept of uitnodigt. Maar anders dan deze vormen van participatie, is het doel te zorgen dat ze er samen uitkomen. Dus niet tegenover elkaar staan, maar zoeken naar een vorm, waarin je samen kunt werken

⁵ Onderzoek naar dergelijke praktijken laat echter zien, dat er veelal sprake is van meepraten zonder meebeslissen. Daarmee draagt het gevaar tot ritueel te verworden in zich (Van Stokkom, 2006). Vormen van participatief bestuur, waarbij burgers ook daadwerkelijk (gedeeltelijk) mee mogen beslissen zijn lange tijd schaars. De laatste jaren zien we echter op lokale schaal steeds meer experimenten opkomen (Wagenaar, 2005). Ook vanuit het ministerie van VROM wordt inmiddels geëxperimenteerd met bewoners- en wijkbudgetten (Tonkens en Kroese, 2009), waarbij burgers meebeslissen over de besteding van specifiek voor de wijk bedoelde budgetten.

aan een positieve of concrete verandering in de wijk. Voortbouwend op de ervaringen met interactief bestuur, vinden deze burgers ook een overheid tegenover zich, die vaak wel welwillend staat tegenover dergelijke initiatieven. Wat vervolgens niet betekent dat diezelfde overheid, zo zullen we in voorbeelden uit Antwerpen en Dortmund zien, vervolgens ook weet hoe er mee om te gaan.

Onderzoek naar dergelijke positief georiënteerde, door burgers genomen initiatieven stond, toen wij aan dit onderzoek begonnen, veelal nog in de kinderschoenen. Voorzover er al aandacht voor dergelijke praktijken was, werd er wel veel met ondersteunende ambtenaren of politici gesproken, maar toch voornamelijk over de burger. Recentelijk verschenen onderzoek van Van der Wijdeven en Hendriks (2010) en Hurenkamp en Tonkens(2011) hebben hier enigszins verandering in aangebracht. Zo vragen Van der Wijdeven e.a. aandacht voor wat zij de ‘doe-democratie’ noemen: een vorm van democratisch handelen, waarin het burgers niet zozeer gaat om “op een keuzeformulier of met handopsteken aan te geven welke beleidsoptie (A of B) ze prefereren, het gaat veeleer om burgers die, door te doen laten zien waar ze staan” (Van der Wijdeven en Hendriks, 2010, p. 16). Ze constateren terecht, dat er vanuit de wetenschap en beleidsmakers steeds meer aandacht is gekomen voor initiatieven van onderop, maar dat burgers daarbij vooral nog als klant, cliënt, onderdaan of co-producent naar voren komen. De overheid en het bijbehorende denkkader is toch nog vaak het uitgangspunt. Daarmee blijven het soort praktijken, waarbij burgers zich dus veel meer als doener opstellen, buiten beeld. Zoals ze dit in een eerdere publicatie hebben verwoord: “We deliberately put the spotlight on citizen initiatives that are less prominent from the perspective of representative and/or deliberative democracy, but become visible from the citizens’ perspective of making the neighbourhood a better place” (Van der Wijdeven en Hendriks, 2009). Gaan we vervolgens kijken naar de uitkomsten van het onderzoek, dan valt op dat ze uiteindelijk toch vooral veel aandacht besteden aan het beleid, dat vanuit de overheid wordt gevoerd om actief burgerschap te stimuleren en uit te lokken. In het verlengde daarvan besteden ze ook veel aandacht aan de vraag, hoe de overheid eenmaal geactiveerd burgerschap het beste tegemoet kan treden. Daar, waar ze aandacht besteden aan wat burgers zelf doen, ontwikkelen ze een indeling in typen doeners – alledaagse doeners, projectentrekkers, wijkexperts en casuexperts – en kijken ze vooral naar wat deze voortrekkers drijft en wat dit activisme in concrete zin, maar ook in termen van verbetering van sociale cohesie, vaardigheden en relaties oplevert (Van der Wijdeven en Hendriks, 2010).

Ook in het werk van Hurenkamp wordt aandacht gevraagd voor deze ten onrechte nog vaak vergeten burgerinitiatieven. Onterecht, want deze

“kleinschalige burgerinitiatieven zijn een bron van ‘vernieuwing’ van dat traditionele middenveld. Dat heeft die vernieuwing hard nodig, want het zou aan bemiddelende betekenis tussen overheid en burgers verliezen, omdat kritische burgers zich minder aantrekken van gevestigde organisaties en minder vaak lid willen worden of minder lang lid blijven van vakbeweging en kerk, maar ook van inmiddels gearriveerde ‘nieuwe’ organisaties als de milieubeweging” (Hurenkamp et. al, 2006, p. 8). In onderzoek, wat hij onder andere met Evelien Tonkens heeft gedaan (Hurenkamp e.a. 2006 en Hurenkamp en Tonkens, 2011), proberen ze daarom te achterhalen wie de mensen achter deze initiatieven zijn en wat hen beweegt. Daarbij kiezen ze er, net als Van der Wijdeven en wijzelf, heel expliciet voor om aandacht te besteden aan “de meningen, argumentaties, overwegingen en ervaringen van burgers zelf” (Hurenkamp en Tonkens, 2011). De resultaten van hun onderzoek bestaan er enerzijds in, dat zij meer inzicht hebben geschapen in wat burgers bezielt; wat hen beweegt om in actie te komen. ‘Leefbaarheid’ en ‘solidariteit met (zwakkere) groepen in de samenleving’ blijken de belangrijkste factoren te zijn. Vervolgens hebben ze ook gekeken naar het soort, de hechtheid en verwevenheid van verbanden of organisaties, waar dit soort burgeractiviteiten toe leidt. Ten slotte onderscheiden ze in later onderzoek verschillende redeneerstijlen – het spraakzame neo-republikanisme, het zorgzame emancipatiecommunitarisme, en het lijdelijke liberalisme – om te typeren hoe verschillende burgers zich in het publiek presenteren, maar ook hoe zij reageren op argumenten van anderen. Tezamen geeft dit onderzoek een gedegen en tevens hoopvol beeld, van de mate waarin burgers bereid zijn om zich maatschappelijk in te zetten.

Tegelijkertijd constateren ze echter ook dat veel burgerparticipatie omgeven is met een zekere mate van onbeholpenheid. Onbeholpenheid in de expressie, in de vormgeving van plannen, en de wijze waarop men conflicten en verschillen een plaats kan geven. Vreedzaam naast elkaar leven is iets, dat iedereen wel zal onderschrijven, maar om hier vervolgens – gegeven al onze verschillende opvattingen hierover – ook daadwerkelijk invulling aan te geven, is iets heel anders. We willen wel samenleven, maar we zijn soms wat onhandig en onwetend, als het er vervolgens op aan komt hier samen ook vorm aan te geven. Dit probleem speelt echter niet alleen bij burgers, maar ook bij een overheid, die niet goed weet om te gaan met actieve burgers. Er wordt te vaak niet, te laat of niet adequaat gereageerd op initiatieven van burgers, waardoor een goed initiatief doodbloedt of een slecht initiatief voort kan blijven bestaan. Waar Hurenkamp en Tonkens al met al een sterke ontwikkeling – met de nodige kanttekeningen – zien in het sociaal burgerschap, constateren ze een trage verwerking van een

nieuw soort politiek burgerschap. Waar dit voor hen op duidt – en we zullen dit in latere hoofdstukken nog zien – is, dat het ons als samenleving veelal niet ontbreekt aan de wil om met elkaar vorm te geven aan deze samenleving, maar dat we in de uitwerking ervan, in het design van burgerparticipatie, nog een hoop te winnen hebben.

Hoe verhoudt ons onderzoek zich nu tot deze twee onderzoeken? Wij onderschrijven de insteek van beide onderzoeken om aandacht te vragen voor wat burgers zelf zeggen of doen. Maar waar Van der Wijdeven en Hurenkamp vooral veel aandacht besteden aan wie de mensen zijn, die deze praktijken trekken, wat hen drijft en wat het uiteindelijk oplevert, besteden wij in het bijzonder aandacht aan het vele werk, dat groepen burgers verzetten. Anders gezegd, waar in het onderzoek naar burgerinitiatieven tot nu toe de meeste aandacht uitgaat naar de persoonlijke dimensie of de effectiviteit, proberen wij de pragmatiek van deze initiatieven in beeld te brengen. Het in beeld brengen van deze pragmatiek legt tot nu toe onderbelichte dimensies van burgerinitiatieven bloot die ons beter in staat stelt het functioneren, de waarde en de betekenis ervan te begrijpen. Maar misschien nog wel belangrijker, dwingt het ons na te denken over hoe wij actief burgerschap daadwerkelijk een plaats kunnen geven in onze samenleving.

1.5 De vraagstelling: onderzoeksvragen en methode

Uitgangspunt van dit onderzoek naar de pragmatiek van bewonersinitiatieven vormt een aantal al langer bestaande initiatieven in drie Europese steden: de Bewonersorganisatie Pendrecht en de Pendrecht Universiteit in Rotterdam; de Bewonersorganisatie Richardstraat en Omstreken en De Ploeg in Antwerpen; en Nordmarkt Plus e.V. en het Quartiermanagement in Dortmund. De centrale vraag daarbij is:

Hoe spelen actieve burgers een rol bij de aanpak van lokaal-maatschappelijke vraagstukken omtrent leefbaarheid, sociale cohesie of veiligheid in hun wijken?

We spreken bewust niet over ‘oplossen’, omdat in al de wijken, waar we onderzoek hebben gedaan, na tien jaar sommige van de oorspronkelijke problemen nog of weer aanwezig zijn. Dit is begrijpelijk, als we inzien dat een belangrijk deel van de antwoorden (en oorzaken) van deze problemen hun oorsprong vinden op bovenlokaal niveau. Daarentegen zien we wel, dat op deze manier nieuwe samenwerkingsverbanden zijn ontstaan, waardoor de beschikbare informatie, het oplossend vermogen en de mogelijkheden om vraagstukken op

een andere manier aan te pakken, zijn ontstaan. De huidige vormen van samenwerking zijn dan ook zeker geen eindpunt, maar vormen een fase in de zoektocht naar andere, nieuwe vormen van bestuur: andere vormen van bestuur die mogelijk beter dan de bureaucratisch of overheidsgeoriënteerde aanpak in staat zijn om complexe maatschappelijke vraagstukken, waarmee samenlevingen zich geconfronteerd zien, op te lossen. Om deze centrale vraag te beantwoorden, gaan we in het vervolg van deze dissertatie op de volgende deelvragen in:

- Hoe kunnen we de huidige aandacht voor actief burgerschap begrijpen vanuit democratische, bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen? (*hoofdstuk 2-4*)
- Hoe doe je onderzoek naar pragmatiek? (*hoofdstuk 5*)
- Waarom worden wijkbewoners actief? (*hoofdstuk 6*)
- Hoe gaan bewoners om met de complexe problematiek, waarmee ze in hun wijk geconfronteerd worden? (*hoofdstuk 7*)
- Welke vormen van participatie ontwikkelen zich vanuit bewoners om invulling te geven aan hun wil om betekenisvol te participeren? (*hoofdstuk 8*)
- Welke rol spelen derden — professionals, ambtenaren, gekozen vertegenwoordigers — in het realiseren van de wil om betekenisvol te participeren? (*hoofdstuk 9*)

Voor het verkrijgen van het empirisch materiaal ben ik vervolgens gedurende drie keer vier maanden in de verschillende wijken gaan wonen. Hier heb ik bijeenkomsten bezocht, vele informele gesprekken met mensen gevoerd, stukken verzameld, veel tijd op straat doorgebracht en deelgenomen aan het sociale en culturele leven in de wijk. Daarnaast heb ik met 38 mensen langere, formele interviews gehouden. Naast actieve bewoners, waren dit interviews met opbouwwerkers, politie-agenten, ambtenaren en lokale politici. De informatie, die ik op deze manier heb verkregen, vormt, tezamen met de wetenschappelijke literatuur, het uitgangspunt voor de zoektocht naar antwoorden op bovenstaande vragen. De uitkomsten van dit empirische onderzoek vindt zijn beslag in deel twee (hoofdstuk 6 tot en met 9). In het eerste deel (hoofdstuk 2 tot en met 4) schets ik preciezer de veranderende democratische, bestuurlijke en beleidsmatige context, waarbinnen de opkomst van de (hernieuwde) aandacht voor participatie en bewonersinitiatieven geplaatst moet worden. De twee delen worden met elkaar verbonden in hoofdstuk 5, waar ik nader inga op de praktijkbenadering als analytische perspectief en de door mij gebruikte methoden – kwalitatief interviews, participerende observatie en Grounded Theory – om hier invulling

aan te geven. In hoofdstuk 10 kijk ik ten slotte terug op wat het onderzoek heeft opgeleverd en hoe deze inzichten juist nu van extra maatschappelijk belang zijn.

Hoofdstuk 2 Van een representatieve democratie naar democratische representaties

2.1 Inleiding: de staat van onze democratie

Er is iets vreemds aan de hand met onze democratie, stelt Robert Dahl: “in many of the oldest and most stable democratic countries, citizens possess little confidence in some key democratic institutions. Yet most citizens continue to believe in the desirability of democracy” (Dahl, 2000, p. 35). Dahl spreekt in dit kader van een democratische paradox. In dit hoofdstuk onderzoek ik deze paradox nader, omdat het – ongeacht of er daadwerkelijk sprake is van afnemend vertrouwen, iets waar we in paragraaf 2.2 nader op ingaan – heeft geleid tot een reeks democratische innovaties. Als reactie op deze crisis, waarin de democratie zich zou bevinden, zien we vervolgens een zoektocht op gang komen naar nieuwe manieren om vorm te geven aan democratische aspiraties die mensen zeggen te onderschrijven. De bewonersinitiatieven, die in deze dissertatie centraal staan, vormen wat mij betreft een belangrijk, maar veelal onderbelicht onderdeel van deze zoektocht.

Zoals gezegd is het maar de vraag, of er inderdaad sprake is van een democratische paradox. In paragraaf 2.2 ga ik hier nader op in door scherp te krijgen, wat de paradox behelst, maar vooral ook door kritisch naar de empirische houdbaarheid van deze diagnose te kijken. We zullen zien dat er niet zozeer sprake is van afnemende betrokkenheid, maar vooral een zoektocht naar grotere en directere betrokkenheid. In paragraaf 2.3 zoomen we in op het vraagstuk van de (maatschappelijke) betrokkenheid van burgers. Door het werk van Robert Putnam is dit onderwerp op de wetenschappelijke en bestuurlijke kaart gezet. Met zijn onderzoek naar sociaal kapitaal en de waarde hiervan voor het functioneren van de democratie, heeft hij de deur opengezet voor allerlei initiatieven, die proberen de betrokkenheid van burgers bij de democratie te vergroten. De vraag is echter of dit wel realistisch is en zo ja, hoe dit vorm moet krijgen.

De zoektocht naar (nieuwe vormen van) betrokkenheid is niet iets van de laatste jaren. Er wordt al jaren geëxperimenteerd met nieuwe participatieve democratische praktijken. In paragraaf 2.4 sta ik kort stil bij enkele innovaties, die zich op dit gebied gedurende de afgelopen twintig jaar hebben voltrokken. Deze innovaties bieden op verschillende manieren de kans aan burgers om op een andere manier betrokken te zijn bij de instituties, die vorm geven aan de

democratische waarden waarvan dezelfde burgers deze zeggen te onderschrijven. Maar er is veel kritiek op deze participatieve vormen van democratie. Ik bespreek hier twee vormen. Ten eerste kijken we naar de argumenten van zogenaamde ‘kritisch enthousiastelingen’. Zij onderschrijven het doel van meer participatieve vormen van democratie, maar staan – om verschillende redenen – kritisch ten opzichte van de tot nu toe behaalde resultaten. Daarnaast besteden we aandacht aan de argumenten van ‘democratisch realisten’. Op basis van drie argumenten – die ik samenvat onder drie o’s: onwaarschijnlijk, onrealistisch, en (democratisch) onwenselijk – wijzen zij meer participatieve vormen van democratie af. In hoofdstuk 6 en 7 zal ik aan de hand van empirisch onderzoek laten zien, dat participatie van gewone burgers helemaal niet zo onwaarschijnlijk of onrealistisch is als democratisch realisten ons laten geloven. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (2.6) zal ik kort de contouren van een antwoord op de laatste vorm van kritiek formuleren. Dit doe ik aan de hand van het werk van Mark Warren, die aan de hand van een alternatieve lezing over wat er eigenlijk gebeurt en op het spel staat in participatieve praktijken, onze blik opent voor de democratische meerwaarde, gelegen in (goed ontworpen) participatieve praktijken.

Al met al maakt dit hoofdstuk duidelijk, dat het mogelijk tijd is om opnieuw vorm te geven aan democratische praktijken, waarin burgers zich herkennen, zich thuis voelen en willen deelnemen. Hoe deze nieuwe praktijken er precies uit moeten zien, is niet duidelijk. Noch is duidelijk langs welke criteria deze praktijken beoordeeld moeten worden. Om hier meer duidelijkheid in te krijgen, zijn er experimenten nodig. In deze dissertatie zullen we verschillende van deze experimenten tegenkomen. Voordat we echter in deel II deze experimenten nader zullen bestuderen, ga ik in dit en de volgende twee hoofdstukken de achtergrond schetsen, waartegen deze experimenten begrepen moeten worden.

2.2 Democratische instituties onder druk

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft zich een sterke toename voorgedaan in het aantal landen, dat democratisch genoemd kan worden. Het Freedom House komt in de telling van 2008 tot een totaal van 121 landen. Daarmee is het democratisch regime de dominante regeringsvorm in de wereld. Uit cijfers van de laatste World Values Survey blijkt dat 85,5% van de respondenten uit de 57 deelnemende landen aangeeft, dat zij het belangrijk vinden in een democratisch land te leven. Kijken we echter naar het vertrouwen dat diezelfde respondenten hebben in de instituties, die uitdrukking moeten geven aan deze democratische aspiraties – politieke partijen, het openbaar bestuur, en het parlement – dan zien

we, dat het beeld veel minder eenduidig en optimistisch is. Zo geeft 60,3% van de respondenten aan weinig tot geen vertrouwen te hebben in hun eigen parlement. Voor politieke partijen is dit cijfer nog slechter: 72,8%. In een Green Paper, geschreven door een groep vooraanstaande Europese onderzoekers voor de Council of Europe, lezen we dan ook: “Today, one of the most striking features of European democracies is an apparently widespread feeling of political discontent, disaffection, scepticism, dissatisfaction and cynicism among citizens. These reactions are not, or not only, focused on a given political party, government or public policy. They are the result of critical and even hostile perceptions of politicians, political parties, elections, parliaments and governments in general – that is across the political spectrum. Political discontent expresses itself in opinions, attitudes and deeds” (Schmitter en Trechsel, 2004). Terwijl we dus zeggen democratische principes te onderschrijven, hebben we tegelijkertijd steeds minder vertrouwen in de instituties die hier in de praktijk vorm aan moeten geven. Robert Dahl stelt, dat veel oude democratieën derhalve te maken hebben met een democratische paradox (Dahl, 2000).

Dit verminderde vertrouwen van burgers in onze democratische instituties zou op zichzelf misschien nog niet zo verontrustend zijn. Het kan namelijk ook betekenen, dat er zich andere praktijken aandienen, waarin mensen aan deze democratische aspiraties uitdrukking geven. Maar dit vraagstuk wordt des te prikkelender als we in ogenschouw nemen welke andere negatieve consequenties er vaak verbonden worden aan dit verlies: verlies aan mandaat en legitimiteit van verkozen vertegenwoordigers; afname van politieke gelijkheid (omdat specifieke groepen significant minder deelnemen); afnemende dialoog van politici en burgers tussen verkiezingen in; vermindering van manieren om goede politici te rekruteren; de opkomst van reactieve en ondemocratische krachten die onvrede kanaliseren, en het ontstaan van een cynische politieke cultuur. Deze en andere negatieve consequenties maken de vraag naar het waarom van deze ontwikkeling des te prangerder.

Voordat we hier nader op ingaan, is het goed om kritisch naar deze diagnose te kijken. Is er inderdaad sprake van een afnemend vertrouwen of is er misschien iets anders aan de hand? Het afscheidscollege van Jacques Thomassen, die na 33 jaar afscheid nam van de universiteit, is in dit kader bijzonder informatief (Thomassen, 2010). Hij stelt, dat de democratie altijd omgeven is met een crisisgevoel. Dit heeft er volgens hem mee te maken dat democratie een ideaal is, dat in de praktijk altijd te wensen overlaat. Maar belangrijker nog, het is een ‘essentially contested concept’, welke zich beweegt tussen twee normatieve

tradities. Een collectivistische of populistische traditie, waarin volkssoevereiniteit centraal staat en een individualistische of liberale traditie, waarin individuele vrijheid en haar bescherming via de rechtsstaat centraal staan. Met de opkomst van de liberale, parlementaire democratie en de verwezenlijking van het algemeen kiesrecht lijken beide tradities in de praktijk, maar zeker niet in theorie, hun plek gevonden te hebben. Daarbij draait de discussie vooral over de mate waarin het huidige stelsel een verdere democratisering – in de zin van directe betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming – behoeft en verdraagt.

Veel auteurs, die spreken over de crisis van de democratie – en daarvan zijn zowel nationaal als internationaal vele voorbeelden (zie bijv. Van den Burg, 2008; ROB, 2010 en Dahl, 2000; Keane, 2009) – brengen twee verschillende punten te berde. Ten eerste: afname van het vertrouwen in de huidige politieke instituties, waarmee we vorm geven aan gedeelde democratische waarden. Ten tweede betwisten ze de huidige verdeling van democratische waarden, waarbij veelal de nadruk ligt op individuele (keuze)vrijheid. Zij menen, dat verdere democratisering noodzakelijk is. Of anders gezegd: auteurs die spreken over een crisis van de democratie, menen dat het vertrouwen afneemt en er behoefte is aan grotere betrokkenheid⁶. Thomassen haalt ze uit elkaar om ze vervolgens empirisch te kunnen onderzoeken.

Vertrouwen operationaliseert hij door te kijken naar de steun voor politici en politieke partijen en de tevredenheid over het functioneren van de democratie, gebaseerd op longitudinaal opinieonderzoek. Uit de meest recente onderzoeken hiernaar, zo concludeert Thomassen, blijkt, dat er in West-Europa allerminst sprake is van een afname in het vertrouwen. Natuurlijk zijn er pieken en dalen te ontdekken, maar de trend is nog altijd stijgend (Norris, 2011, Halpern, 2010). Nederland neemt daarbij een bijzondere positie in. Omdat burgers hier, in vergelijking met ons omringende landen, maar een heel beperkte rol spelen in de politieke besluitvorming, zou je juist hier een grotere erosie in het vertrouwen verwachten. Maar ook in Nederland is er sprake van een positieve trend. In vergelijking met ons omringde landen scoren wij zelfs hoog. Afgaande op deze conclusies zouden we dus voorzichtig kunnen stellen dat de afname in het vertrouwen van de democratie niet de kern kan zijn van een eventuele democratische crisis. Dit wil echter niet zeggen, dat er niets aan de hand is met onze democratie. Thomassen lijkt dit te onderschrijven als hij aan het eind van zijn college schrijft: “Maar, en dat is wat ik heb willen betogen, laten we niet al te

⁶ Deze twee argumenten zijn uiteraard met elkaar verbonden, maar verdwijnen nu veelal onder het label van de crisis. Door ze uit elkaar te halen kunnen we nagaan in hoeverre beide ontwikkelingen zich onafhankelijk van elkaar voordoen.

gemakkelijk over een crisis van de democratie spreken. De problemen, waarvoor we nu een oplossing proberen te vinden, liggen in het verlengde van het democratiseringsproces, zoals dat al in de negentiende eeuw is begonnen met als inzet een meer directe relatie tussen de wil van het volk en het overheidsbeleid. Dat is een moeizaam proces, waarin het volk soms redeloos lijkt en de elite radeloos. Maar dat de democratie reddeloos zou zijn, lijkt mij voorlopig een onzinnige stelling” (Thomassen, 2010, p. 45-46). De democratische crisis heeft dus niet zozeer te maken met (afnemend) vertrouwen, maar met de mate van (in)directe betrokkenheid van burgers bij beleid. Hier laat ik het college van Thomassen los, omdat hij in zijn discussie over betrokkenheid uiteindelijk vooral bezig is met de vraag, in hoeverre een grotere directe betrokkenheid van burgers een oplossing biedt voor het (empirische niet vaststaande) dalende vertrouwen⁷. In plaats daarvan richt ik mijn aandacht op de vraag, waarom betrokkenheid wenselijk zou zijn en in hoeverre burgers hier vervolgens ook invulling aan willen geven.

2.3 Betrokken burgers?

Het bekendste onderzoek naar trends en ontwikkeling in onderlinge en maatschappelijke betrokkenheid van mensen is waarschijnlijk Robert Putnam’s onderzoek naar ‘sociaal kapitaal’. De centrale stelling van de verschillende artikelen en boeken die Putnam vanaf midden jaren ’90 heeft gepubliceerd, kunnen we als volgt samenvatten: In de Verenigde Staten zien we vanaf de jaren ’60 een trend, waarbij mensen steeds minder – en dan vooral steeds minder actief – deelnemen aan allerlei politieke, sociale, religieuze en informele activiteiten. Belangrijker nog is, dat dit van generatie op generatie sterker lijkt te worden⁸. Deze ontwikkeling leidt ertoe, dat er steeds minder sociaal kapitaal – wat Putnam definieert als “connections among individuals – social networks and the norms of

⁷ Volgens hem biedt dit nauwelijks een oplossing omdat er sprake is van een zekere selectiviteit die mensen met een betere opleiding zou bevoorrechten. “Het gaat om actievormen die een groter beroep doen op hulpbronnen als tijd, opleiding en spreekvaardigheid met als gevolg, dat bij vrijwel al dit soort processen er een oververtegenwoordiging is van goed opgeleide, goedgebekte burgers en een duidelijke ondervertegenwoordiging van de burgers die de populistische revolutie van menskracht lijken te voorzien, de burgers dus, die al eerder zijn bestempeld als de verliezers van de globalisering, voornamelijk minder geschoolden. Het gevolg is, dat de verliezers van de globalisering ook nog eens op achterstand gezet worden in het politieke besluitvormingsproces”(Thomassen, 2010, p. 31). Dit is inderdaad een reëel gevaar, maar de betrokken burgers uit mijn onderzoeken laten zien, dat dit geen noodzakelijk gevolg is.

⁸ “The decline in church attendance, voting, political interest, campaigning activities, associational membership and social trust are attributable almost entirely to generational succession. In these cases, social change is driven largely by differences from one generation to another, not by changing habits of individuals” (Putnam, 2000, p.265).

reciprocity and trustworthiness that arise from them” (Putnam, 2000, p. 19)⁹ – aanwezig is in een samenleving. Dit zou misschien nog met een zeker schouderophalen kunnen worden afgedaan; het zou gewoonweg uitdrukking kunnen zijn van een verdere modernisering van de maatschappij, waarbij afscheid wordt genomen van traditionele verbanden. Dit is Putnam echter te eenvoudig. Een afname in sociaal kapitaal heeft volgens hem namelijk een groot aantal negatieve consequenties. Sociaal kapitaal draagt er toe bij, dat we sneller, gemakkelijker en beter individuele en collectieve problemen kunnen oplossen. Hier wijst hij bijvoorbeeld voor negatieve gevolgen op de ontwikkeling van kinderen, schoolresultaten, de veiligheid en leefbaarheid in wijken, economische kansen, gezondheid en – en hierin ben ik het meest geïnteresseerd – voor de democratie en haar instituties.

Sociaal kapitaal speelt volgens Putnam om een groot aantal redenen een belangrijke rol voor de vitaliteit van een democratie. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen externe en interne effecten. Met dit eerste wijst hij er op, dat plaatsen waar sociaal kapitaal gevormd wordt – in allerhande collectieve verbanden zoals kerken, verenigingen, boekenclubjes of buurtverenigingen – individuele burgers in staat stelt een publieke stem te hebben. Waar een individu publiekelijk niet snel gehoord wordt, versterkt de groep zijn stem. Maar belangrijker zijn de interne effecten die Putnam bespreekt. Door zich in groepen te organiseren en hieraan (actief) deel te nemen, ontwikkelen deelnemers “habits of cooperation and public spiritedness, as well as the practical skills necessary to partake in public life (...) voluntary associations are places where social and civic skills are learned – ‘schools for democracy”” (Putnam, 2000, p. 338). Mensen leren hier met elkaar van gedachten te wisselen over publieke zaken. Ten slotte stelt hij, dat sociale wederkerigheid, een belangrijke component van sociaal kapitaal, een politieke equivalent heeft: “the willingness of opposing sides in a democratic debate to agree on the ground rules for seeking mutual accommodation after sufficient discussion, even (or especially) when they don’t agree on what is to be done” (Putnam, 2000, p. 340). Dergelijke plaatsen helpen dus bij het ontwikkelen en in stand houden van de capaciteiten en een cultuur die de democratie kan dragen. Dit wil niet zeggen dat associaties of verbanden noodzakelijkerwijs goed voor een democratie zijn. Denk hierbij alleen al aan anti-

⁹ Over de precieze betekenis van het begrip ‘sociaal kapitaal’ bestaat veel discussie. Dit heeft zowel betrekking op de conceptuele betekenis, maar draait voorts ook om de reikwijdte van het begrip (sociaal, economisch, gezondheid, politiek), alsmede het niveau (lokaal, nationaal, internationaal) waarop we haar wel of niet kunnen vinden. Voor een overzicht van deze discussie zie Halpern, 2005. In hoofdstuk 1 van dit boek onderscheidt hij alleen al 22 verschillende definities van het begrip ‘sociaal kapitaal’.

democratische bewegingen en het gevaar dat bepaalde groepen in staat zullen zijn hun stem publiekelijk meer gewicht in de schaal te doen leggen dan anderen. Deze gevaren niet-tegenstaande, stelt Putnam, dat het ontbreken van een rijke praktijk van betrokkenheid van groot democratisch belang is, want “without social capital we are more likely to have politics of a certain type. (...) If participation in political deliberation declines (...) our politics will become more shrill and less balanced. When most people skip the meeting, those who are left tend to be more extreme, because they care most about the outcome” (Putnam, 2000, p. 342).

Het is vanwege de positieve bijdrage aan het oplossen van individuele en collectieve problemen alsmede het gevaar van een verschraving van de democratische cultuur dat Putnam de afname van het sociaal kapitaal als problematisch beschouwd. Er zijn de laatste jaren belangrijke kanttekeningen geplaatst bij het werk van Putnam. Zo wijst Halpern (2005) er bijvoorbeeld op dat niet alleen het beeld voor de Verenigde Staten minder negatief en eenduidig is als Putnam soms lijkt te concluderen. Sterker nog, in Duitsland, Nederland, maar ook Japan zou eerder sprake zijn van een toename van sociaal kapitaal. De kritiek van Colin Hay gaat veel verder. Veel onderzoek naar sociaal kapitaal is volgens hem tautologisch van aard: “presented as an explanation of declining political participation, it is in fact little more than a (partial) redescription of the phenomenon. (...) Yet this is not a neutral or innocent redescription. For to consider declining electoral participation as an index of declining civic virtue, for instance, is to engage in a normative judgement (in this case, a condemnation) of that conduct” (Hay, 2007, p. 45). Met zijn onderzoek naar sociaal kapitaal zou Putnam volgens Hay dan ook een eenzijdige en gevaarlijke situatieschets van de staat van onze democratie geven.

Zelfs als de soep, die Putnam ons serveert niet zo heet gegeten wordt heeft hij met zijn onderzoek het vraagstuk van de maatschappelijke betrokkenheid op de wetenschappelijke, maar vooral ook op de politieke agenda gezet. Het bevorderen van sociaal kapitaal is inmiddels een legitiem beleidsdoel geworden. Dit gebeurt langs allerlei wegen – bijvoorbeeld door sociale verbanden in wijken te organiseren – maar ook door te proberen burgers meer en meer te betrekken bij de democratie en de vorming van beleid. Deze zoektocht neemt verschillende vormen aan. Enerzijds zien we voorstellen, die proberen traditionele arrangementen te versterken. Dit zien we bijvoorbeeld terug in allerlei voorstellen tot electorale vernieuwingen, zoals een verkozen burgemeester of minister-president of het invoeren van raadplegende en correctieve referenda. Hier gaat het dus om het versterken van burgers door het inbouwen van nieuwe

keuzemomenten. Er is echter ook een ander antwoord mogelijk, waarin het niet zozeer draait om het kiezen, maar het organiseren van een democratisch gesprek. Zoals Hajer en Versteeg het uitdrukken: “In plaats van een concentratie op het moment van besluitvorming zouden we kunnen kiezen voor een radicale benadering, waarin burgers en organisaties de kans krijgen om niet slechts ‘ja’ of (vooral) ‘nee’ te zeggen tegen *gegeven* opties, maar mede vorm te geven aan de opties waarvoor kan worden gekozen” (Hajer en Versteeg, 2006, p. 7). Maar zitten mensen hier nu echt op te wachten?

Dat is maar zeer de vraag. Om nog een keer terug te keren naar Thomassen: misschien willen ze vooral dat er naar hen geluisterd wordt “in de zin dat de maatschappelijke problemen zoals zij die zien, effectief worden aangepakt” (Thomassen, 2010, p. 31). Hierbij verwijst hij naar het werk van Hibbing en Theiss-Morse. In hun bekende boek *Stealth Democracy. American’s beliefs about how government should work*, beargumenteren ze dat burgers helemaal niet (intensief) betrokken willen worden bij de politiek. De door hen verzamelde data zou dan aangeven, dat burgers over het algemeen niet geïnteresseerd zijn in politiek, omdat ze geen zin hebben met de conflicten, die hierin centraal staan, om te gaan. Daarnaast, zo stellen ze, hebben de meeste mensen het idee, dat we het eens zijn over de belangrijkste zaken en dat het dus slechts een kwestie van ‘goed bestuur’ is, een technisch vraagstuk, om hier uitdrukking aan te geven. Burgers zouden hier hun tijd en energie niet in willen steken, maar dit gewoon overlaten aan degenen, die hier zelf voor kiezen. Hoewel dit ook uit diverse onderzoeken heel duidelijk naar voren komt, zo stellen zij vervolgens, wordt dit afgedaan als het effect van de manier, waarop we ons politiek systeem hebben vormgegeven. “Evidence of the people’s desire to avoid politics is widespread, but most observers still find it difficult to take this evidence at face value. People must really want to participate but are just turned off by some aspects of the political system, right? (...) As a result of this mindset, when the people say they do not like politics and do not want to participate in politics, they are simply ignored” (Hibbing and Theiss-Morse, 2002, p. 3). Niet betrokken willen zijn zou met andere woorden geen keuze zijn, maar het effect van de voorliggende keuzemogelijkheden. Maar wat als we de antwoorden van mensen nu eens serieus nemen, zo vragen zij zich af? Wat betekent dit voor de manier waarop we onze democratie moeten begrijpen? Mensen zouden helemaal niet op zoek zijn naar grotere betrokkenheid, maar zouden tevreden zijn met de wetenschap dat zij, indien noodzakelijk, de mogelijkheid bezitten om hun waardering of afkeuring te laten blijken. Volgens Hibbing en Theiss-Morse is het voor de meeste mensen voldoende om te weten dat, als ze willen ze op betekenisvolle wijze het bestuur

ter verantwoording kunnen roepen: “on most issues, the American people do not want to play an active role in the shaping of public policy, but they do want to be assured that, if an occasion should arise when they are moved to participate, their participation would be welcome and meaningful” (Hibbing en Theiss-Morse, 2002, p. 239). Zij spreken in dit kader van een ‘stealth democracy’.

Gelukkig, vanuit het perspectief van de ontwikkeling van deze dissertatie, is er ook een ander geluid te horen in reactie op de vraag of mensen meer betrokken willen worden bij de politiek. Want tegenover de argumentatielijn van Hibbing en Theiss-Morse staan auteurs die menen dat we toch echt serieus moeten kijken, inhoeverre het negatieve antwoord, dat burgers geven op de vraag of ze actief betrokken willen worden, het gevolg is van de keuzemogelijkheden waarmee ze zich vanuit ons systeem geconfronteerd zien. Deze auteurs menen, dat burgers nu veelal niet betrokken willen zijn, omdat ze het idee hebben dat in veel van de huidige praktijken hun stem niet of onvoldoende doorklinkt. Onze instituties, zo zouden we het ook anders kunnen uitspreken, zorgen ervoor, dat mensen afhaken. Zo stelt Macedo: “the levels of distribution of civic activity are themselves political artifacts. Whether consciously intended or not, the design of our current political institutions and practices turns citizens off” (Macedo, 2005, p. 2). David Mathews ontwikkelt dit argument verder. In zijn studie naar de opkomst van een alternatieve vorm van politiek – wat hij ‘*citizen politics*’ noemt, een vorm van politiek waarin burgers samen met de overheid de uitdaging aangaan om collectieve problemen op te lossen – stelt hij, dat dit het gevolg is van een zekere afkeer van traditionele politiek. Voor deze afkeer geeft hij een groot aantal verschillende redenen. Zo wijst hij op de rol van lobbyisten, de media, het negativisme van politieke campagnes, de kloof die er zou bestaan tussen denkbild van de gewone man en zijn representanten, de onhandige communicatie (via surveys en polls) die maakt, dat de afstand alleen maar groter aanvoelt en het gevoel dat politici alleen door eigenbelang gedreven worden. Boven alles wijst hij echter op de manier waarop we problemen benaderen: dit neemt veelal de vorm aan van een strijd, waarin er winnaars en verliezers zijn. Dit drijft het systeem naar extremen (of ondoorzichtige compromissen), waarin burgers zich niet herkennen. Dit zich niet herkennen in het systeem, zorgt er vervolgens voor dat burgers zich terugtrekken (Mathews, 1999).

Dit sluit aan bij onderzoek van Norris, respectievelijk Dalton naar de aard van de kritiek op de representatieve democratie en ontwikkelingen in burgerschap. Wat betreft de kritiek stelt Norris: “criticism does not necessarily imply disengagement. It can mean the reverse” (Norris, 1999, p. 27). Het feit dat mensen zich minder betrokken voelen bij de huidige instituties en hier kritisch

over zijn, betekent niet, dat ze geen waarde hechten aan goed bestuur. Sterker nog, misschien betekent dit juist, dat zij veel meer betrokken zijn. De groep mensen die deze mening zijn toegedaan, noemt Norris 'kritische burgers' of 'ontevreden democraten'. Dit zijn mensen die wel democratische waarden onderschrijven, maar "who find the existing structures of representative government, invented in the eighteenth and nineteenth centuries, to be wanting as we approach the end of the millennium" (Norris, 1999, p. 3).

De opkomst en betekenis van deze nieuwe vorm van burgerschap wordt verder uitgewerkt in het werk van Dalton. Aan de hand van een analyse van de uitkomsten van de 'Citizenship, Involvement, Democracy' (CID) survey van het Center for Democracy and Civil Society laat hij zien, dat zich een verschuiving voltrekt in de normen die burgers van belang vinden voor goed burgerschap. Hij spreekt van een overgang van '*duty-based citizenship*' naar '*engaged citizenship*'. De eerste vorm van burgerschap kenmerkt zich door de nadruk te leggen op zaken als stemmen en zich aan de wet houden. Dit zijn voor Dalton uitdrukkingen van burgerschap die gericht zijn op het in stand houden van een bepaalde sociale orde. De tweede vorm van burgerschap onderschrijft deze normen op zichzelf ook, maar hecht meer belang aan zaken als het vormen van een eigen mening, politiek en sociaal actief zijn en steun geven aan hen die minder bedeed zijn. Het onderzoek van Dalton laat zien, dat het aantal burgers dat tot deze tweede groep behoort, toeneemt. Vooral jongere generaties zouden hier blijk van geven. Deze lijn doortrekkend valt daarom te verwachten dat het belang van deze burgerschapsopvatting in de toekomst zal toenemen. Deze ontwikkeling, hoe interessant in zichzelf misschien ook, is vooral van belang omdat dit consequenties heeft voor de mate, maar vooral ook de vorm, die politieke betrokkenheid aanneemt. "Duty-based norms of citizenship encourage individuals to participate as a civic duty, which may stimulate election turnout and participation in other institutionalized forms of action. (...) Engaged citizenship should also stimulate political action. However, the expressive, participatory emphasis of these norms suggests a shift in the modes of political participation – away from elections and party activity, seen as institutionalized expressions of citizen duty, and toward individualized and direct forms of action" (Dalton, 2008, p. 86)¹⁰. De afnemende betrokkenheid van burgers bij traditionele

¹⁰ Dit sluit aan bij de conclusie van O'Toole over politiek bewustzijn en betrokkenheid van jongeren in Engeland: "They (de diverse onderzoeken, ms) suggest, that young people are indeed turning away from formal, mainstream politics, but this does not mean that they are necessarily politically apathetic – rather young people are reasonably interested in politics and political issues, but cynical about politicians and formal mechanisms for political participation" (O'Toole, 2003, p.2).

politieke instituties en mechanismen als politieke partijen, het parlement en de verkiezing moeten voor Dalton dan ook niet alleen negatief beoordeeld worden. Voor hem zijn het juist signalen dat we nu moeten proberen nieuwe praktijken te ontwikkelen die geëngageerde burgers de kans en de ruimte geven om uitdrukking te geven aan de hieronder liggende normen. De voorbeelden die ik in deel II van deze dissertatie uitvoerig zal onderzoeken, zijn volgens mij uitdrukking van deze zoektocht naar andere manieren om je als democratische burger te manifesteren. Burgers nemen, zoals ook Mathews stelt, zelf –maar altijd in samenwerking met beleidsmakers, professionals en politici – het initiatief om zaken in hun omgeving aan te pakken. Deze actieve en participatieve vorm van burgerschap past daarmee volgens mij binnen de verklaringen, die de huidige crisis van de democratie vooral als een kans zien. Of misschien eerder als een uitdaging; de uitdaging om te proberen nieuwe praktijken te ontwikkelen, die uitdrukking kunnen geven aan de democratische idealen van burgers. Deze meer participatieve antwoorden of aspiraties zijn niet pas van vandaag of gisteren. Overheden, wetenschappers en burgers zijn al jaren bezig hier uitdrukking aan te geven. Vanaf de jaren '70 zien we in Westerse landen dan ook allereerste experimenten plaatsvinden binnen en buiten de traditionele politiek om hiervoor een plaats te vinden.

2.4 Participatieve antwoorden

Zoals gezegd, de in de vorige paragraaf besproken 'crisis van de representatieve democratie' is niet recent voor het eerst geconstateerd (zie bijv. Crozier, Huntington, and Watanuki, 1975). Overheden over de hele wereld hebben niet stil gezeten en hebben geprobeerd praktische antwoorden te formuleren op deze uitdaging¹¹. In een rapport heeft Graham Smith geprobeerd een overzicht te geven van deze verschillende soorten reacties¹². De verschillende voorbeelden, die hij geeft, overziende, kunnen we grofweg een tweetal soorten reacties onderscheiden: voorstellen, die burgers meer keuzemomenten proberen te geven, en voorstellen om meer ruimte te geven aan het democratisch gesprek. Gezien het onderwerp van deze dissertatie laat ik de eerste groep buiten beschouwing en richt ik mij op de tweede groep.

¹¹ Ook in de politieke theorie heeft zich sinds de jaren '80 een hevige discussie over andere vormen van democratie voorgedaan. Daarbij spelen vooral ideeën omtrent deliberatieve vormen van democratie een dominante rol (Chambers, 2003).

¹² Een belangrijk verschil tussen ons onderzoek en dat van Smith is, dat hij zich richt op formele innovaties die zich ontwikkelen vanuit de overheid. Zoals hij aan het begin van het rapport stelt: "For the purpose of this report, democratic innovations are defined as *formal methods for involving citizens in the political decision-making process*" (Smith, 2005, p. 13). De door ons onderzochte voorbeelden zijn eerder informele innovaties, die aansluiting zoeken bij formele partijen.

Consultatieve innovaties

Consultatie is een van de meest gebruikte manieren om burgers directer te betrekken bij het beleid. Vanaf de jaren '70 is voor diverse beleidsterreinen vastgelegd, dat burgers recht op inspraak hebben. Inspraakavonden zijn, omdat ze relatief snel te organiseren zijn en weinig vragen van de overheid, dan ook een zeer veel gebruikt instrument. Ze worden echter meer en meer kritisch bekeken, omdat hier slechts in zeer beperkte mate sprake zou zijn van participatie (Arnstein, 1969). Burgers mogen hier alleen maar reageren op voorstellen van bestuurders in plaats van mee te denken over de opties, waaruit te kiezen valt. Dit zou vooral leiden tot meer frustratie bij burgers en daarmee wordt de eigen doelstelling ondergraven (Innis en Booher, 2004). Om hieraan te ontsnappen wordt geëxperimenteerd met nieuwe werkvormen, waarbij burgers in een eerder stadium van de planvorming en actiever betrokken worden. Ook zien we op veel plaatsen groepen ontstaan, die gedurende langere tijd bij elkaar komen om de dynamiek van de eenmalige bijeenkomst te doorbreken¹³. Een stap verder gaan vorm-experimenten waarbij gebruik wordt gemaakt van concepten als Planning for Real of Participatief Theater (Boal, 2000). In het eerste geval maken bewoners gezamenlijk een maquette van hun wijk, waarop zij aangeven wat er volgens hen met de wijk moet gebeuren. Experts, beleidsmakers en politici zijn wel aanwezig, maar ze komen pas aan het woord op het moment dat zij hiertoe uitgenodigd worden door de bewoners. In het tweede geval worden maatschappelijke problemen in een kort theaterstuk verwerkt waarbij het publiek op gezette tijden gevraagd wordt te interveniëren en suggesties te doen, hoe een van de protagonisten zou kunnen reageren op de situatie waarmee hij of zij zich geconfronteerd ziet. Beide methoden proberen daarmee traditionele rolpatronen te doorbreken¹⁴.

Deliberatieve innovaties

In lijn met deze ontwikkeling vinden de laatste jaren veel zogenaamde deliberatieve experimenten plaats. Deliberatieve democraten nemen afstand van een aggregatieve opvatting van democratie, waarbij burgers vooral hun stem laten horen via stemmen tijdens verkiezingen of referenda. Zoals Chambers dit omschrijft: “deliberation invokes a ‘talk-centric’ rather than ‘voting-centric’ conceptualization of democracy (...). As such, democratic legitimacy resides in

¹³ Zoals we in hoofdstuk 7 zullen zien is dit een van de manieren om de georganiseerde frustratie die besloten ligt in veel consultatieve methoden te doorbreken.

¹⁴ Een ander voorbeeld hiervan komen we in hoofdstuk 8 tegen in de analyse van de Pendrecht Universiteit.

the right, ability, and opportunity of those subject to a collective decision to participate in deliberation about the content of that decision. In participating in deliberation, individuals reflect upon their preferences, and should be open to preference change” (Chambers 2003, p. 308). Veel aandacht in het werk van deliberatieve democraten gaat vervolgens over de criteria waaraan deliberatie moet voldoen. Voorbouwend op het werk van Habermas stellen sommigen dat rationele argumenten de overhand moeten hebben. Anderen stellen echter, naar mijn mening terecht, dat ook andere vormen van spreken, zoals verhalen, retoriek en humor hun plaats hebben in een deliberatief proces (zie bijv. Dryzek, 2000, Young, 2001). Naast aandacht voor het proces van deliberatie gaat ook veel aandacht uit naar de uitkomst van dit proces. Hier bestaat de discussie eruit of er gestreefd moet worden naar consensus of dat het voldoende is, dat men tot een situatie komt waarin de verschillende partijen in staat zijn om argumenten van de andere partij te accepteren (Gutmann en Thompson, 1996).

Begonnen als een theoretische en filosofische discussie, zien we de laatste jaren steeds meer onderzoek naar daadwerkelijke deliberatieve experimenten verschijnen¹⁵. Bekende voorbeelden zijn *citizen juries* bijvoorbeeld omtrent de introductie van nieuwe technologieën. Burgers worden gedurende meerdere dagen geïnformeerd, maar kunnen ook vragen stellen aan voor- en tegenstanders inzake een specifiek onderwerp, gaan hierover met elkaar in discussie om vervolgens tot een gezamenlijk advies of oordeel te komen (Crosby en Nethercutt, 2005). Een ander bekend voorbeeld vormen de door James Fishkin ontwikkelde *deliberative opinion polls* (Fishkin, 1991) waarbij een willekeurige of representatieve steekproef van de populatie via informatie en discussie met het onderwerp bekend wordt gemaakt, alvorens ze te onderwerpen aan een survey. Het idee is, dat burgers veelal ongeïnformeerd zijn over vraagstukken waarmee ze geconfronteerd worden in standaard opinie onderzoek. Door burgers eerst te voorzien van de relevante informatie probeert men op deze manier tot een evenwichtiger en meer afgewogen oordeel te komen¹⁶. Aan de hand van deze en andere technieken probeert men de kwaliteit en de uitkomst van het proces van participatie te vergroten.

¹⁵ John Gastil geeft in zijn boek *Political communication and deliberation* een goed overzicht (Gastil, 2008). Dryzek spreekt in dit kader van onderzoek naar de ‘deliberative capacity’ van een samenleving, wat hij omschrijft als “the extent to which a political system possesses structures to host deliberation that is *authentic* and *consequential*” (Dryzek, 2009).

¹⁶ Zie voor meer informatie ook de volledig aan deze techniek gewijde website van The Center for Deliberative Democracy: <http://cdd.stanford.edu/>

Een belangrijk bezwaar ten aanzien van veel van de deliberatieve vormen van participatie is dat het spreken – en het komen tot besluiten – veelal losgekoppeld is van de plaatsen, waar daadwerkelijk beslissingen worden genomen. Om hieraan tegemoet te komen wordt op diverse plaatsen geëxperimenteerd met vormen van ‘co-governance’. Hier worden burgers betrokken bij het uiteindelijke beslissingproces. Burgers worden hiermee dus sterker verbonden met onze democratische instituties. Een belangrijke exponent van deze beweging is Archon Fung. In verschillende studies heeft hij aandacht gevraagd voor het ‘design’ van de voorwaarden voor succesvolle en betekenisvolle deliberatie in settings waarin de overheid een rol speelt. Een van de bekendste voorbeelden is zijn werk over een nieuwe, deliberatieve manier van werken in Chicago binnen het politiewezen en het onderwijs (Fung, 2004). Vanaf de jaren ’90 is er vanuit de stad een praktijk ontwikkeld, waarin burgers geregeld samenkomen met professionals en vertegenwoordigers van de stad om samen beleid te ontwikkelen voor de politie of het onderwijs, maar waarin men ook toezicht houdt op het nakomen van de gemaakte afspraken. Fung laat zien, hoe deze manier van werken tot diep in de instituties moet doordringen – en dus veel vraagt van ons publiek bestel –, wil zij tot wasdom komen¹⁷. Deze vormen van co-governance spelen op veel meer plaatsen een belangrijke rol, waarbij vaak gesproken wordt in termen van netwerken en partnerschappen. Deze termen – en zijn werkvormen – zijn wijdverspreid door Europa en we zullen die in het volgende hoofdstuk nog uitgebreider bespreken.

Deze innovaties vormen slechts een kleine greep uit de meer of minder radicale voorstellen en experimenten tot democratische vernieuwing. Zo wordt er bijvoorbeeld ook geëxperimenteerd met directe vormen van democratie via het burgerinitiatief en door burgers geïnitieerde referenda of het (gedeeltelijk) beheren en verdelen van financiële middelen via ‘participatory budgetting’. Waar deze en andere voorbeelden op wijzen, is, dat er een keur aan participatieve mogelijkheden bestaat om betrokkenheid bij de democratie vorm te geven. De door mij beschreven (kleine) selectie van praktische innovaties laat zien dat onze huidige crisis ook kan worden gezien als een kans voor vernieuwing van onze democratie. Toch wordt deze weg nog niet massaal omarmd. Sterker nog, veelal worden dergelijke participatieve innovaties als marginale experimenten beschouwd, die hooguit op kleine schaal betekenis kunnen hebben. Dit is

¹⁷ Fung spreekt in dit kader van ‘empowered participatory democracy’, waarbij *empowered* er op wijst dat er ook een zekere mate van beslissingsmacht naar deze participatieve vormen van werken wordt overgeheveld (Fung, 2004).

onterecht. In deel II van deze dissertatie laat ik zien, dat burgers en professionals in goed georganiseerde vormen van participatie heel goed in staat zijn om gezamenlijk aan complexe maatschappelijke vraagstukken te werken. Voordat we hier echter aan toe komen, hebben we nog een lange weg te gaan. De eerste stap op deze weg bestaat er uit nader in te gaan op de kritiek, waarmee dergelijke participatieve alternatieven vaak geconfronteerd worden.

2.5 Participatie als antwoord beoordeeld: kritisch enthousiasme en democratisch realisme

De nadruk op de mogelijkheden, die participatieve vormen van democratie kunnen bieden, stoot namelijk op veel (theoretische) weerstand. Die neemt twee vormen aan: kritisch enthousiasme en democratisch realisme. In het eerste geval wordt de potentiële meerwaarde van participatieve vormen van democratie erkend, maar is men zeer kritisch ten aanzien van de tot nu toe behaalde praktische resultaten. In het tweede geval is de kritiek veel principiëler en wordt er getwijfeld aan zowel de praktische haalbaarheid als de democratische wenselijkheid van deze participatieve praktijken.

De term ‘kritisch enthousiasme’ ontleen ik aan het werk van Janet Newman en John Clarke (Newman en Clarke, 2009b, p. 152). Deze twee vooraanstaande onderzoekers van democratische en bestuurlijke vernieuwing gebruiken deze term om uitdrukking te geven aan het ambivalente gevoel, waarmee zij deze vernieuwingen onderzoeken. Dit ambivalente gevoel komt voort uit de inherente ambiguïteit – in zowel conceptuele als praktische zin – van het begrip participatie. Enerzijds kan het bij participatie gaan om het realiseren van democratische idealen en het geven van een zekere macht aan burgers. Maar het past ook, beargumenteren zij, in een beweging, waarbij burgers vooral gevraagd wordt zich niet zozeer als kritische burger, maar als consument op te stellen. Voorts kan het ook zijn, dat in het kader van participatie burgers vooral voor het beleidskarretje van de overheid gespannen worden¹⁸. Vanuit deze verschillende conceptuele opvattingen over participatie volgen vervolgens heel verschillende participatieve praktijken. Zij pleiten daarom voor gedegen empirisch onderzoek, waarin aandacht besteed wordt aan vragen als “who sets agendas, who claims to represent whom, and how can different experiences, identities and interests be

¹⁸ Deze ambiguïteit komt goed tot uitdrukking in eerder werk van Newman, samen met Barnes en Sullivan, waarin ze laten zien dat onder de noemer ‘participatie’ eigenlijk vier verschillende opvattingen over het publiek of burgerschap schuil gaan: een ‘empowered public’, een ‘consuming public’, een ‘stakeholder public’ en een ‘responsible public’. Deze verschillende opvattingen over burgerschap hebben gevolgen voor de doelstellingen, strategieën en praktijken die zich in het kader van participatie ontwikkelen, zie Barnes, Newman en Sullivan, 2007, hoofdstuk 1.

given voice in the public domain” (Newman en Clarke, 2009b, p. 136). Op basis van eigen empirisch onderzoek naar diverse democratische innovaties zijn zij hier enthousiast over, omdat hieruit een positieve erkenning inzake de beperkingen van de formele representatieve democratie blijkt. Ook het enthousiasme en de energie, waarmee de deelnemers zich op deze nieuwe democratische praktijken storten, werkt aanstekelijk. Maar zodra zij afstand nemen van de mooie idealen en dit ‘oppervlakkig’ enthousiasme en preciezer gaan kijken, wat er in deze praktijken plaatsvindt, dan worden zij aanzienlijk kritischer.

Onder het mom van participatie zien ze praktijken ontstaan, die niet zozeer uitdrukking zijn van democratische idealen, maar eerder depoliteiserend, functionalistisch, ritualistisch en projectmatig van aard zijn. Met de eerste twee termen wijzen ze erop, dat veel participatieve praktijken ontstaan op wens van de overheid en gekenmerkt worden door een pragmatische benadering van een probleem. Politieke vragen over de wenselijkheid of aard van het probleem worden veelal uit de weg gegaan en problemen worden gereduceerd tot lokale vraagstukken zonder bredere regionale, economische of sociale context. De andere twee termen – ritualistisch en projectmatig – wijzen erop, dat veel van de praktijken in hun onderzoek vanuit de overheid als een verplicht nummer of een leuk project in de marge beschouwd werden. Deze verschillende uitkomsten van hun onderzoek laten zien, dat de hoogstaande idealen waarmee veel van deze participatieve praktijken worden opgestart of verdedigd, in de praktijk vaak niet terugkomen. Ze concluderen daarom ook: “perhaps we have ended up being rather more critical than enthusiastic in our assessment. This reflects a concern that public participation may end up widening the democratic deficit rather than overcoming it. Those invited to encounters with power in its many forms may go away disheartened – perhaps power did not listen, or listened but took no notice, or took notice but failed to tell citizens what they had done (or not) as a result” (Newman en Clarke, 2009b, p. 153)¹⁹.

Ook in Nederland komen we dergelijke geluiden tegen. In hun bijdrage aan de recent verschenen bundel *Brave burgers gezocht*, beargumenteren Uitermark en Van Beek bijvoorbeeld, dat “de reëel bestaande participatiestaat niet zozeer verantwoordelijkheid geeft of macht deelt met burgers, maar vooral professionals in staat stelt te regisseren, te controleren en te conditioneren” (Uitermark en Van

¹⁹ Toch houden ze een zeker optimisme, want zo gaan ze verder: “but the very proliferation of new sites, in which citizens encounter institutional and political power, encourages possibilities that cannot be easily contained, controlled or managed. The result is unpredictable, open to new challenges and new definitions of what is – and what is not – a matter for public interest and attention” (Newman en Clarke, 2009, p. 153).

Beek, 2010, p. 228). De inzet op participatie, hoe zeer ook te onderschrijven, zou burgers via die professionals vooral tot verlengstuk van het beleid gemaakt hebben. Om dit te ondersteunen laten ze zien hoe de afgelopen jaren op het gebied van arbeid, inspraak medezeggenschap en vrijwilligerswerk, allerhande professionals zijn opgestaan om burgers te helpen te participeren, ook als deze dat misschien niet willen. Deze gekunstelde vorm van participatie is hen een doorn in het oog.

Dit past in de ontwikkeling van wat Willem Trommel ‘gulzig bestuur’ noemt. In diverse recente stukken (Trommel, 2009 en 2010) beargumenteert hij, dat het verlies aan geloof in de maakbaarheid van de samenleving niet heeft geleid tot politiek-bestuurlijke apathie of een diepgaande bezinning op het ideaal van maatschappelijke maakbaarheid, maar tot een radicalisering van het geloof in maakbaarheid. Dit heeft de deur opengezet naar de ontwikkeling van een ‘gulzig’ bestuur: “bestuur dat de toewijding van burgers en organisaties aan de publieke zaak beoogt te versterken en daarbij de grenzen van rechtstaat en democratie uit het oog verliest” (Trommel, 2009 p. 13). Wat deze verschillende auteurs hiermee laten zien, is, dat onder het mom van participatie – een ideaal waar bijna niemand op tegen is – ontwikkelingen plaatsvinden die het tegenovergestelde bewerkstelligen. Het is goed deze kritische noten in het achterhoofd te houden als we in deel II van deze dissertatie een aantal participatieve praktijken nader gaan bekijken²⁰.

Maar de participatieve innovaties, die ik hierboven besprak worden ook op fundamentele grond bekritiseerd. Dit perspectief, waarin getwijfeld wordt aan de principiële haalbaarheid en wenselijkheid van dergelijke participatieve voorstellen wordt wel ‘democratisch realisme’ genoemd (Mathews, 1999). Mathews onderscheidt hierin twee lijnen. Ten eerste wordt getwijfeld aan de morele en intellectuele capaciteiten van burgers. Zij zouden zich slechts laten leiden door hun persoonlijke belangen in plaats van rekening te houden met het publieke belang. Daarbovenop komt dan nog eens dat men niet de tijd heeft of wil vrijmaken om deze moeilijke beslissingen te nemen. Ten tweede wordt gesteld, dat de complexiteit van de problemen, waarmee we in onze samenleving geconfronteerd worden, van dien aard is, dat gewone burgers niet bij machte zijn om deze te vatten, noch deze problemen op lokaal niveau op te lossen. (Mathews, 1999). Participatie zou daarom, zo kunnen we deze twee lijnen wel

²⁰ Daarbij is het goed te onthouden dat de door mij onderzochte praktijken veelal geïnitieerd zijn door burgers zelf. Dit is anders dan de praktijken, waar de door mij geciteerde auteurs naar kijken. Hoewel beide bewegingen niet los van elkaar gezien moeten worden, denk ik dat dit wel van invloed is op hoe we dergelijke praktijken moeten benaderen en beoordelen.

samenvatten, onwaarschijnlijk, onrealistisch en (democratisch) onwenselijk zijn als antwoord op de crisis van de representatieve democratie.

Het *onwaarschijnlijke* van participatie zou gelegen zijn in de verminderde betrokkenheid van mensen bij de samenleving. Hier hebben we in het begin van dit hoofdstuk al bij stil gestaan via het werk van Putnam. Het *onrealistische* van de verwachtingen inzake participatie zou gelegen zijn in de complexiteit van de problematiek, waarmee we ons als samenleving geconfronteerd zien. Dit zou juist vragen om meer ruimte voor experts (Fischer, 2003, h.1, maar zie Wagenaar, 2005 en 2007a voor een tegenargument); gewone mensen zouden domweg niet de capaciteiten hebben om hierin op een betekenisvolle wijze te participeren (Mansbridge, 2003). Tegelijkertijd worden meer institutionele en organisatorische argumenten genoemd: op het moment dat burgers mogen participeren zijn de belangrijke beslissingen al genomen; andere partners zoals ondernemingen of grote stedelijke diensten hebben een veel grotere invloed op de beslissing (Arnstein, 1969) en publieke instellingen zijn veelal niet ingericht voor een actievere rol van burgers (Macedo, 2005).

Voorstanders van meer participatieve vormen van democratie wordt vaak een zeker idealisme of zelfs naïviteit verweten. Eventuele positieve voorbeelden worden al snel terzijde geschoven als incidenten, afhankelijk van zulke unieke factoren, dat we deze niet als basis voor een systeem kunnen nemen. Mathews meent, dat dit een onterechte conclusie is. Volgens hem zien democratisch realisten over het hoofd, dat je burgers, indien je wilt kijken of ze daadwerkelijk in staat zijn betekenisvol te participeren, ook een reële mogelijkheid²¹ moet bieden om hun democratische vaardigheden te ontwikkelen en toe te passen. (Mathews, 1999) Dit vereist, dat burgers daadwerkelijke verantwoordelijkheid en beslissingsmacht krijgen. In deel II van deze dissertatie kijken we of Mathews hierin gelijk heeft. Dat doe ik door nauwkeurig te kijken of en waarom mensen willen participeren (hoofdstuk 6) en door na te gaan of ze in staat zijn complexe vraagstukken productief tegemoet te treden (hoofdstuk 7).

Maar er is nog een derde ‘o’ in het spel: meer participatie van burgers bij het bestuur zou vanuit democratisch oogpunt ook *onwenselijk* zijn. Dit heeft voor een

²¹ Ditzelfde argument werd een aantal jaren daarvoor ook al door Berry, Portney en Thomson gebruikt in hun studie *The Rebirth of Urban Democracy*. Zij stellen, dat de negatieve empirische beoordeling van burgerparticipatie, hoewel wijdverbreid, onterecht is en grote consequenties heeft: “Citizen participation failed, because political elites wanted it to fail. Even though elites designed programs that were predisposed to fail, they did not bear responsibility for the disappointing results. The legacy of the 1960s and 1970s is that public involvement programs failed because the public did not care to participate” (Berry, Portney en Thompson, 1993, p. 21).

groot deel te maken met de waarborging van belangrijke traditionele democratische criteria als representativiteit, verantwoording en transparantie. Deze zouden in nieuwe participatieve arrangementen niet langer gewaarborgd zijn. Zo wijzen sommige auteurs op het gevaar, dat minderheden – de “grote bekken” (Hartman, 2000) – op deze manier de overhand in het debat zouden krijgen. Participatie draagt het gevaar in zich “to disempower the timid, quiet, and uneducated relative to the loquacious, extrovert and well schooled” (Hibbing & Theiss-Morse, 2002, p. 203). Daarmee zou meer participatie slechts meer ruimte scheppen voor een bepaalde elite (Hurenkamp et. al, 2006). Anderen wijzen op de mogelijk ongelijke uitkomsten die dit tot gevolg zouden kunnen hebben (Hertogh, 2006). Dit zijn ernstige tegenwerpingen voor hen, die vanuit democratisch oogpunt pleiten voor meer participatieve vormen van bestuur. Onderzoekers naar democratische vernieuwingen langs deze meer participatieve lijn zullen daarom moeten proberen hier een antwoord op te vinden.

2.6 Van representatieve democratie naar democratische representaties

Voor een mogelijk antwoord op deze fundamentele tegenwerping begin ik bij een artikel van Mark Warren getiteld *‘What can democratic participation mean today?’*. In dit artikel zet hij zich uitdrukkelijk af tegen de democratische realisten, die menen dat er in de complexe wereld van vandaag de dag geen plaats is voor participatie van burgers. Sterker nog: zijn conclusie is, dat de kansen vandaag de dag beter zijn dan ooit. Globalisering, complexiteit en pluralisme zouden juist de beperkingen van onze huidige instituties hebben aangetoond, en creëren daarmee de ruimte en noodzaak voor participatieve experimenten, zoals in paragraaf 2.3 besproken. Daarmee staat hij dus nadrukkelijk in de lijn van auteurs als Norris, Dalton en Mathews. Bij hem leidt dit optimisme zelfs tot de volgende boutestelling: “Democrats who still believe that democracy means participation in collective self-governance would turn out to be more realistic about the emerging social and political landscape than the so-called realists. The problem is that reality is, once again, ahead of democratic theory, so we don’t yet have the conceptual tools we need to assess these developments” (Warren, 2002. p. 683).

Dit artikel van Warren past in een lange reeks publicaties van hemzelf en auteurs als Michael Saward, Dario Castiglione en Nadia Urbinati (Saward, 2006; Warren en Castiglione, 2005; Urbinati en Warren, 2008), waarin zij kritisch het huidige denken omtrent ‘representatie’ en ‘participatie’ onder de loep nemen. Dit neemt de vorm aan van een empirisch-filosofisch onderzoek naar de (mogelijke) betekenissen van het begrip ‘representatie’. Uitgangspunt daarbij vormt Hannah

Pitkin's klassieker *The Concept of Representation* (Pitkin, 1969). Volgens Warren en Castiglione combineert zij in haar reconstructie – welke haar voert langs fundamentele werken van bijvoorbeeld Hobbes, Rousseau, en Burke – twee verhaallijnen: een conceptueel verhaal, waarin de verschillende betekenissen van het begrip 'representeren' in de politiek, maar ook in de schilderkunst, het theater, het recht en de religie aan bod komen; daarnaast een politiek-historisch verhaal, waarin een bepaalde opvatting van politieke representatie langzaam dominant wordt. Dit laatste wordt door Warren en Castiglione als volgt omschreven: "This eventually resulted in the standard account, which took political representation to mean the institutional and formalized relationship between a "representative" and his/her constituency, seen as an important feature of legislative power in a representative (or democratic) form of government" (Warren en Castiglione, 2005, p. 9). Zoals we echter in de voorgaande paragrafen hebben gezien is deze institutionele uitdrukking van het begrip representatie onder druk komen te staan. Daarom zoeken deze auteurs weer aansluiting bij de eerste, complexe verhaallijn van Pitkin en vragen zij zich af, of we niet op andere manieren vorm kunnen en moeten geven aan representatie. Warren en Castiglione stellen daarom in hun artikel getiteld *Rethinking Representation*: "The problem that we now face with the decline of such (mass democratic, ms) organizations is to find new and meaningful ways of reconciling political representation with democratic participation" (Warren en Castiglione, 2005, p. 16)²².

In de uitwerking hiervan pleit Warren voor wat hij 'institutional retrofitting' noemt: "designing new forms of democracy which supplement and complement the formal institutions of electoral democracy, primarily in those functional policy areas where electoral institutions now have weak capacities to generate democratic legitimacy" (Warren, 2011). Eén manier om dit te doen, is door meer ruimte te geven aan burgers in allerlei participatieve praktijken. Daarbij moeten we wel inzien, wat nu eigenlijk de daadwerkelijke kern is van deze praktijk aldus Warren. Hij stelt dat de term 'participatieve democratie' die nu veelal gebruikt wordt een misleidende is. Want eigenlijk betreft het hier, zo stelt Warren, gewoon representatieve vormen van democratie: "The more important properties of these forms of citizen participation, we think, are representative. A few citizens actively serve as representatives of other citizens. What is most

²² Deze conceptuele heroriëntering zorgt volgens Saward voor creatieve ruimte om na te denken over onze representatieve democratie: "If democracy can, and should, realise 'representation' in a variety of guises and institutional devices, our conventional ideas of representative democracy begin to be creatively stretched again" (Saward, 2008, p. 8).

interesting about these new forms is that they have the potential to represent discursively considered opinions and voices that are not necessarily represented either through electoral democracy or through the aggregate of self-authorized representatives in the public sphere” (Urbinati en Warren, 2008, p. 405)²³.

Door deze actieve burgers te beschouwen als een alternatieve manier om vorm te geven aan de representatieve democratie biedt Warren een ontsnappingsclausule ten aanzien van het argument van de democratisch realisten, dat een dergelijke ontwikkeling vanuit democratisch oogpunt onwenselijk zou zijn. Door ze te beschouwen als representanten worden deze experimenten geopend voor traditionele democratische vragen omtrent bijvoorbeeld autorisatie, verantwoording en gelijkheid. Wat Warren ons vraagt te doen, en waartoe hij zelf een aanzet probeert te ontwikkelen, is het ontwikkelen van ‘functional equivalents’ voor de criteria waarmee we democratische representatie (in traditionele) zin beoordelen. Op deze manier moeten we een scala aan criteria krijgen, waarmee we (noodzakelijk) verschillende representatieve arrangementen kunnen bekijken en beoordelen. Warren geeft zelf openlijk toe, dat we wat dat betreft nog niet heel ver zijn: “compared to our extensive and increasingly sophisticated knowledge of formal political institutions, understanding these new forms of citizen engagement is still in its infancy” (Warren, 2011). Het voert te ver om deze aanzetten hier verder uit te werken. Waar het mij hier om ging, was te laten zien hoe een mogelijk antwoord op de fundamentele democratische kritiek van de democratisch realisten er uit kan zien. In de rest van deze dissertatie zal ik mij niet verder expliciet bezig houden met deze kritiek. In plaats daarvan zal ik mijn aandacht richten op het gedetailleerd bestuderen van de vormgeving van de door mij onderzochte participatieve praktijken.

2.7 Conclusie

Ik ben dit hoofdstuk begonnen met het kort uiteenzetten van de democratische paradox die kenmerkend zou zijn voor veel Westerse democratieën: burgers onderschrijven de principes van de democratie, maar geloven steeds minder, dat

²³ Hiermee bouwen ze voort op de volgende uitspraak van Plotke die naast het werk van Pitkin een belangrijke rol speelt bij de diverse door mij in deze paragraaf aangehaalde auteurs: “I argue that the opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion. And the opposite of participation is abstention. Rather than opposing participation to representation, we should try *to improve representative practices* and forms to make them more open, effective, and fair. Representation is not an unfortunate compromise between an ideal of direct democracy and messy modern realities. Representation is crucial in constituting democratic practices” (Plotke, 1997, p. 19, mijn cursivering).

de huidige instituties in staat zijn hier op een goede manier uitdrukking aan te geven. Waar sommigen hierin voornamelijk een bedreiging zien, is er ook een belangrijke groep onderzoekers die meent dat deze ‘crisis van de democratie’ ons vooral een kans biedt om opnieuw (en beter) vorm te geven aan ons democratisch bestuur. Daarbij pleiten zij ervoor om burgers vaker en directer te betrekken bij het democratisch bestuur. Deze participatieve antwoorden zijn niet pas recent voor het eerst geformuleerd. Sinds de jaren '70 zijn vanuit de overheid, maar ook vanuit allerhande sociale en maatschappelijke bewegingen initiatieven ontstaan om vorm te geven aan deze participatieve impuls. Consultatieve en deliberatieve interventies, alsmede de opkomst van vormen van co-governance zijn hiervan voorbeelden. Toch is niet iedereen overtuigd van deze weg. Naast meer praktische kritiek van de kritisch enthousiastelingen, zijn het vooral de argumenten van de democratisch realisten, dat een dergelijke ontwikkeling onrealistisch, onwaarschijnlijk en (democratisch) onwenselijk zou zijn, waar ik hier aandacht voor heb gevraagd. In hoofdstuk 6 en 7 zal ik de eerste twee onderdelen van deze kritiek van repliek dienen. In de laatste paragraaf heb ik geprobeerd de contouren van een antwoord op de laatste vorm van kritiek te geven. Dit bestaat er in de kern uit dat we participatieve innovaties niet zozeer moeten beschouwen als een alternatief voor representatie, maar als een andere manier om uitdrukking te geven aan het idee van representatie. Door te laten zien, dat er niet zozeer sprake is van een tegenstelling tussen representatieve democratie of participatieve democratie, maar dat ze beide op verschillende wijze uitdrukking proberen te geven aan hetzelfde soort waarden, ontstaat de ruimte om met een andere blik naar deze innovaties te kijken. In het volgende hoofdstuk laat ik zien hoe een deel van deze democratische innovatie plaatsvindt op een plaats die sommige auteurs, onterecht, verbaast: binnen het openbaar bestuur.

Hoofdstuk 3: Democratisering door bestuurlijke vernieuwing?

3.1. Inleiding

De les uit het vorige hoofdstuk, waarop ik hier verder bouw, luidt als volgt: de traditionele arrangementen om uitdrukking te geven aan democratische idealen – via verkiezingen representanten kiezen, die vervolgens een anonieme en neutrale bureaucratie aansturen – lijken steeds minder mensen aan te spreken. In reactie hierop hebben we de afgelopen dertig jaar een gestage stroom aan participatieve experimenten gezien. Waar we in het vorige hoofdstuk deze ontwikkeling vanuit het perspectief van democratische aspiraties hebben belicht, verschuiven we in dit hoofdstuk onze aandacht naar ontwikkelingen in de wereld van het openbaar bestuur. Mark Warren wijst er in zijn recente werk, met enige verbazing al op, als hij stelt: “Who would have thought that policy and policy-making – the province of technocrats and administrators – would move into the vanguard of democratization? And yet it is in this domain – not in electoral democracy – that we are seeing a rebirth of strongly democratic ideals, including empowered participation, focused deliberation, and attentiveness to those affected by decisions. I shall refer to these developments as *governance-driven democratization*” (Warren, 2008, p. 1). In dit hoofdstuk zal ik laten zien dat deze voor Warren bevreedende situatie – dat democratische vernieuwing plaatsvindt binnen het openbaar bestuur – gezien de ontwikkelingen in het openbaar bestuur van de afgelopen 50 jaar helemaal niet zo vreemd is.

Om deze claim te onderbouwen, beschrijf ik in vogelvlucht de ontwikkeling van het onderzoek naar stedelijk bestuur. Hierin zien we langzaam een verschuiving optreden van aandacht voor een gesloten bestuurspraktijk naar een – ten minste in woord – open bestuurspraktijk, waarbij ook andere spelers dan verkozen bestuurders en bureaucraten in beeld zijn gekomen. Vertrekpunt is het zogenaamde ‘community power debat’ tussen elitisten en pluralisten welke lange tijd het debat over stedelijk bestuur in conceptuele, empirische en normatieve zin heeft gedomineerd (3.2). De nadruk ligt hier nog heel erg op het openbaar bestuur in enge zin en vernauwt zich al snel tot een abstracte discussie over macht. In reactie hierop formuleert Clarence Stone –voortbouwend op inzichten uit de neo-marxistische traditie – zijn ‘regime theorie’ (Stone, 1989). Hiermee legt hij de contouren bloot van een ander spel, met andere regels, als het gaat om de vraag waar stedelijk beleid om draait. Het is deze bijdrage – veel meer dan de vraag of zijn concepten de meest geëigende zijn om het stedelijk beleid

daadwerkelijk te analyseren – die ik wil benadrukken (3.3). Daarmee vormt hij een belangrijke inspiratiebron voor analytici van ontwikkelingen in het stedelijk bestuur in Europa de afgelopen vijftien jaar. Het veranderende spel, de nieuwe spelers en de zoektocht naar nieuwe spelregels is, waar het in de veelgehoorde verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ om draait. Deze ontwikkeling bespreek ik niet in de vorm van een algemeen verhaal, maar aan de hand van een concrete praktijk, die hier in de stedelijke omgeving uitdrukking aan geeft: het werken in partnerships in Engeland. Ik gebruik dit voorbeeld om de bestuurlijke en democratische argumenten, die onder veel bestuurlijke vernieuwingen liggen, duidelijk te maken (3.4). Bij elkaar laat deze geschiedenis zien, dat de bevreemding die nog doorklinkt bij Warren, onterecht is, of ten minste genuanceerder ligt. Voorts maakt dit duidelijk, hoe zich de afgelopen jaren langzaam een context heeft ontwikkeld waarin meer ruimte is voor maatschappelijke spelers om een rol te spelen in het stedelijke bestuur. De door mij bestudeerde bewonersinitiatieven zijn hier een voorbeeld van.

3.2 Stedelijk bestuur: elites of pluralisme?

Onderzoek naar stedelijke ontwikkeling komt pas goed op gang met de opkomst van de Chicago School. Deze vermaarde school – waarvan onderzoekers als Robert E. Park en Ernest Burgess deel uitmaken – ontwikkelt in de jaren '20 zowel methodologisch als conceptueel de bouwstenen van de eerste stedelijke onderzoeken. Daarbij waren zij vooral op zoek naar natuurlijke en economische wetmatigheden, die ten grondslag zouden liggen aan de fysieke en sociale ontwikkeling van steden en buurten. Eind jaren '50 komt hier verandering in. Niet langer richt men zich direct op de stedelijke ontwikkeling, de aandacht verschuift naar de invloed van politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen op de ontwikkeling van de stad. Zoals Harding dit uitdrukt, er komt aandacht voor “urban politics, broadly defined, and specifically concerned with the way collective decisions were shaped by various agents” (Harding, 2009, p. 29). Dit onderzoek werd al snel gedomineerd door een tweetal scholen: de elitisten en de pluralisten. Het theoretische, methodologische en normatieve debat tussen deze twee scholen staat bekend als het ‘community power debate’²⁴. Centraal daarbij stond vraag wat macht is en hoe dit tot uiting komt in de stad.

De basis voor dit debat werd gelegd in een tweetal studies. Ten eerste Hunter's *Community Power Structure: A study of Decision Makers*. Op basis van een reputatie-

²⁴ Voor de nu volgende korte schets baseer ik me op Judge, 1995 en Harding 1995 en 2009.

analyse²⁵ concludeert hij dat alle belangrijke beslissingen in ‘Regional City’ eigenlijk genomen worden door de zakelijke elite²⁶. “Hunter’s seminal study offered ‘scientific’ evidence that local representative democracy in the US was just a smokescreen for dominant economic interests” (Harding, 1995, p. 39). De tweede centrale studie voor het debat was Dahl’s *Who Governs*. Aan de hand van een besluitvormingsanalyse²⁷ komt hij tot de conclusie dat er niet zozeer sprake was van een elite; eerder vormen zich rond specifieke thema’s iedere keer andere dominante groepen. Hij spreekt daarom van pluralisme. Macht is niet, zoals elitisten stellen, zozeer in handen van één groep. Macht is in meer of mindere mate verdeeld in de samenleving. Voortbouwend op dit uitgangspunt onderzoeken pluralisten vervolgens, hoe verschillende groeperingen in interactie met elkaar tot beslissingen komen (Judge, 1995).

Deze twee klassieke studies bepalen al snel de conceptuele en methodologische contouren van het debat. Op basis van methodologische kritiek wordt vervolgens geprobeerd zowel de kracht van de eigen opvattingen als de zwakte van de ander zijn opvattingen aan te tonen. Pluralisten stelden, dat de door Hunter gehanteerde reputatie-analyse niet duidelijk maakt waarom bepaalde mensen macht bezitten en of ze deze macht ook daadwerkelijk uitoefenen. De besluitvormingsanalyse van Dahl wordt anderzijds hevig bekritiseerd omdat de eenzijdige aandacht voor beslissingen een andere belangrijke periode – die van de agenda-vorming – buiten beschouwing laat. Als bepaalde onderwerpen überhaupt niet op de publieke agenda komen, hoeft er ook nooit een beslissing genomen te worden (Bachrach en Baratz, 1962). Deze wederzijdse methodologische kritiek leidde tot de ontwikkeling van steeds maar nieuwe conceptuele modellen zoals hyperpluralisme, neo-pluralisme, neo-elitisme en ‘growth machines’ (Harding, 1995; Judge, 1995). Het gevolg van deze conceptuele verfijning is dat het oorspronkelijke vraagstuk – het effect van besluitvormingsprocessen op de ontwikkeling van de stad – steeds verder uit beeld geraakt.

In reactie hierop zien we in de jaren ’70 een aantal nieuwe wegen geopend worden. Neo-marxistische auteurs als Harvey en Castells vragen aandacht voor

²⁵ Hierbij werd eerst aan een groep mensen gevraagd: wie zij menen het meeste invloed te hebben op beslissingen in de stad. Vervolgens werden degenen, die hierbij het meest genoemd werden geïnterviewd om te kijken wie binnen deze groep het meeste invloed hadden.

²⁶ Theoretisch bestaat het elitisme al heel lang. Harding spreekt wel van een normatieve, een technocratische en een kritische traditie binnen de elite theorie. De grote verdienste van Hunter is dat hij deze theoretische discussie naar een empirisch niveau trok.

²⁷ Gekeken werd, wie een belangrijke rol speelden bij het daadwerkelijk nemen van besluiten in de stad.

de invloed van economische processen op stedelijke ontwikkelingen. Daarbij hadden zij specifiek aandacht voor de rol van conflicten binnen steden. Mede als gevolg van de protesten van sociale bewegingen aan beide kanten van de Atlantische oceaan werd volgens hen duidelijk dat andere actoren dan bestuurders, politici en economische elites een rol spelen bij de ontwikkeling van steden (Fainstein and Hirst, 1995). In het bijzonder Castells' werken uit de jaren '70, waarin 'urban social movements' (USM) centraal staan, speelt hierin een belangrijke rol (Castells, 1983). Hiermee verwees hij naar zich in de stad ontwikkelende groeperingen, die zich richten op "issues that affect residents at the local level, including a lack of affordable housing, the physical deterioration of neighbourhoods and a need to secure local services" (Rabrenovic, 2009, p. 246). Het werk van Castells en collega's heeft er toe bijgedragen dat ook buiten de neo-marxistische traditie aandacht ontstaat voor conflicten en de rol van andere spelers in het stedelijk bestuur. Misschien wel de belangrijkste exponent hiervan is Clarence Stone. In zijn werk combineert hij diverse inzichten van elitisten, pluralisten en neo-marxisten tot een eigenstandig soort analyse, regime-theorie genaamd, welke tot de dag van vandaag in zowel conceptuele zin, maar vooral ook in de mate waarin het nieuwe vragen stelt, van groot belang is in onderzoek naar stedelijk bestuur. Gezien zijn centrale rol in de hedendaagse bestudering van stedelijk bestuur, alsmede de rol die hij in een later stadium (hoofdstuk 6) in deze dissertatie nog zal spelen, zullen we iets langer bij zijn werk stilstaan.

3.3 Regime Theory: nieuwe vragen voor stedelijk bestuur

Stone bouwt voort op de hiervoor besproken elitistische en pluralistische traditie²⁸, maar keert daarbij terug naar de oorspronkelijke empirische vraagstelling die aan het 'community power'-debat ten grondslag lag. Weg van het machtsvraagstuk in algemene zin, en terug naar de vraag welke rol bestuurders en beleidsmakers hebben op stedelijke ontwikkeling. Maar deze vraagstelling krijgt in Stone's klassieker *Regime Politics* een nieuw soort invulling. Zo stellen Mossberger en Stoker, dat de belangrijkste bijdrage van het regime-concept "is to have broken the deadlock created by the stalemate between the pluralist and elitist perspectives. The concept has helped analysts develop a new

²⁸ Voor een bespreking van de ingewikkelde relatie tussen pluralisme en regime theorie zie Stoker, 1995. Stone worstelt hier zelf ook mee, zo blijkt uit zijn artikel *Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis*. In dit artikel, waarin hij zijn persoonlijke kijk op de geschiedenis en de toekomst van het regime-concept uiteenzet, gaat hij nader in op een viertal onderwerpen. Twee daarvan betreffen het verschil tussen pluralisme en regime theorie en de vraag of regime theorie met zijn oorspronkelijke aandacht voor elites niet een variant is van elite theory.

understanding of the way that power works in urban settings, with its emphasis on power to rather than power over. (...) the regime concept has helped encourage the shift away from a narrow focus on the formal institutions of elected government to an analysis that puts at its heart the social and economic setting in which governments operate” (Mossberger and Stoker, 2001, p 830)²⁹. Het werk van Stone, zo zou ik deze uitspraak willen parafraseren, brengt met andere woorden nieuwe spelers in beeld die met een (gedeeltelijk) ander spel bezig zijn. In de rest van deze paragraaf zal ik duidelijk maken wat ik hiermee bedoel. Eén opmerking vooraf. De komende paragraaf is geen gedetailleerde uiteenzetting van Stone’s werk (zie hiervoor bijv. Van Ostaaijen, 2010). Ik gebruik Stone’s werk om te laten zien hoe zich in het denken over stedelijk bestuur een ontwikkeling heeft voorgedaan waarbij de aandacht verschoven is van een nauwe blik – waarin vooral aandacht bestond voor politici, elites en bureaucratieën en de vraag wie de macht om beslissingen te nemen had – naar een meer open, diffusere blik, waarbij er discussie bestaat over wie relevante spelers zijn, volgens welke regels zij (zouden moeten) opereren, en hoe in een dergelijke wereld bestuurlijke capaciteit ontstaat.

Een belangrijk uitgangspunt voor het denken van Stone is de constatering dat de complexiteit van vraagstukken waarmee steden zich geconfronteerd zien, dusdanig groot is dat de overheid ze niet langer alleen kan oplossen (Stoker, 1995). Dit heeft te maken met het steeds duidelijker worden van afhankelijkheidsrelaties tussen specifieke domeinen. Wijkspecifieke problemen zijn niet òf fysiek, òf sociaal, òf economisch, òf cultureel, maar zijn dit allemaal tegelijkertijd. Dit betekent, dat zij ook vanuit deze verschillende domeinen tegelijkertijd aangepakt dienen te worden³⁰. Daarnaast is er een toenemende fragmentatie van kennis, verantwoordelijkheden en middelen. Om stedelijke ontwikkelingen dus effectief en duurzaam aan te pakken zullen coalities moeten worden gevormd. Dergelijke coalities noemt Stone ‘regimes’³¹. Een regime zo parafraseren Duiveman et. al. Stone, bestaat uit “een (wijkspecifieke) *agenda* waaromheen zich een *coalitie* kan vormen die kan beschikken over de

²⁹ Zij zijn niet de enigen die op deze verschuiving wijzen. Zo stellen Judge et. al: “Regime theory sees the world through the lens of building governing coalitions to accomplish public purposes. It leads us to focus our attention not on how decisions are made, but on how important goals are set forth and achieved, on social production rather than social accounting” (Judge et. al., 1995, p. 3).

³⁰ Ik kom hier in het volgende hoofdstuk uitgebreid op terug.

³¹ Het verschil met traditionele coalities heeft te maken met de rol die voorkeuren spelen. In een coalitie, zo stelt Stone, is het uitgangspunt de specifieke voorkeur van elke actor. Vervolgens wordt er onderhandeld tot men een gezamenlijke agenda geformuleerd heeft. Dit is bij een regime minder het geval. “Regime partners are trying to assemble long-running relationships rather than secure for themselves access to immediate spoils” (Stoker, 1995). Het onderscheid is echter vaak, zowel theoretisch als in de praktijk, moeilijk definitief vast te stellen.

noodzakelijke *middelen* om de agenda ten uitvoer te brengen conform een door allen geaccepteerd *samenwerkingsmodel*” (Duiveman et. al., 2010, p. 16). Zo’n coalitie bestaat niet alleen uit overheidsinstanties. Private en (semi-) professionele organisaties, belangenverenigingen en burgergroeperingen kunnen evengoed deel uitmaken van een regime of coalitie. Waar het om gaat is dat al deze actoren een mogelijke bijdrage – in de vorm van bijvoorbeeld geld, doorzettingmacht, kennis, of draagvlak – leveren aan het regime. Een regime is voor Stone geen gegeven, maar is iets dat zich altijd ontwikkelt rond een specifiek probleem³². Omdat er niet noodzakelijkerwijs officiële relaties of samenwerkingsverbanden ten grondslag liggen aan een regime, moeten de verschillende actoren zoeken naar een manier van samenwerken, die het mogelijk maakt positieve resultaten te behalen.

De centrale vraag waar Stone vervolgens mee worstelt, is hoe regimes tot stand komen en wat ze vervolgens bij elkaar houdt³³. Om hier meer inzicht in te ontwikkelen, hanteert Stone een specifiek machtsbegrip. Waar pluralisten en elitisten uitgaan van macht als een vorm van sociale controle, ontwikkelt Stone een begrip van macht die uitgaat van sociale productie³⁴. Bij de eerste opvatting van macht draait het er om te kijken wie zijn voorkeuren kan realiseren. Er is sprake van macht als A in staat is B iets te laten doen wat hij eigenlijk niet van plan was (Stone, 2006). Macht is een strijd tussen vooraf gegeven voorkeuren, waarbij de winst van de één ten koste gaat van de ander. Volgens Stone is dit een beperkte opvatting van macht, welke zich eigenlijk alleen maar richt op de meest zichtbare vormen. Vandaar dat hij voorstelt de aandacht te verleggen naar een ander soort macht, waarbij het niet zozeer draait om wie de macht om te beslissen heeft, maar hoe macht (om te besturen) ontstaat: van ‘macht over’ naar

³² Daarbij bouwt een regime natuurlijk wel voort op een verleden. Resultaten en ervaringen in eerdere regimes, relaties tussen mensen, machts- en afhankelijkheidsrelaties spelen hierbij allemaal een rol.

³³ “The term *urban regime* was intended to foster thinking about building and maintaining governing arrangements” (Stone, 2005b, p. 338, n. 26). “The essence of the regime approach to politics is (...) to explore the conditions for such a partnership to be created and maintained” (Stoker, 1995, p. 62).

³⁴ Het onderscheid dat Stone hier aanbrengt is niet nieuw. Zelf verwijst hij onder andere naar werk van Hannah Arendt, Hannah Pitkin en Talcott Parsons. Het onderscheid is niet onomstreden. Er wordt getwijfeld of het onderscheid überhaupt gemaakt kan worden. Daarnaast wordt veel gedebatteerd over de precieze verhouding tussen beide vormen van macht. Zie voor de meer algemene discussie omtrent dit punt binnen de regime theorie, o.a. Davies, 2002a, Domhoff, 2006 en McFarland, 2006; voor een case studie die probeert de relatie tussen beide te onderzoeken, zie Gendron, 2006.

‘macht om’³⁵. In deze productieve opvatting van macht³⁶ draait het erom, hoe verschillende actoren samen komen om een bepaalde agenda te ontwikkelen en ten uitvoer te brengen. Met dit nieuwe machtsbegrip wordt een *empirische* vraag zichtbaar: hoe ontwikkelt zich een dergelijk samenwerkingsverband, dat in staat is om over langere tijd invloed uit te oefenen, op stedelijke ontwikkelingen? Stone wil niet te lang stil staan bij macht in abstracte zin, maar richt zich op de bestudering van de ontwikkeling van regimes, welke voor hem de feitelijke dragers van macht zijn³⁷.

Met de verschuiving van macht over naar macht om en de empirisch-analytische vertaling in het regime concept heeft Stone een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het onderzoek naar stedelijk bestuur. Niet alleen heeft hij de oude – doodlopende – discussie tussen pluralisten en elitisten opengemaakt en deels achter zich gelaten, belangrijker is dat hij met zijn alternatieve benadering de contouren voor veel hedendaags onderzoek naar stedelijk bestuur heeft beïnvloed (John, 2001; Mossberger, 2009). Zijn werk heeft de weg geopend voor onderzoek naar stedelijk bestuur, waarbij nieuwe spelers in beeld zijn gekomen en waarin de centrale vraag is, hoe bestuurlijke kracht ontstaat.

Zijn werk is niet onomstreden. Zo menen sommige auteurs, dat Stone’s nadruk op ‘macht om’ ons gedeeltelijk het zicht ontnemt op wat zich daadwerkelijk in stedelijke beleidsontwikkeling afspeelt. Het spreken in termen van consensus en samenwerking zou eerder een manier zijn om de daadwerkelijke onderhandelingen en beslissingen, de ‘macht over’, buiten beeld te houden (Gendron, 2006). Andere auteurs vragen zich af in hoeverre het regime-begrip, dat ontwikkeld is in de Amerikaanse bestuurlijke context, ook van analytische

³⁵ Stone is ook niet naïef en meent dat beide vormen van macht aanwezig zijn in de stedelijke politiek. Er is hier dan ook sprake van een analytisch onderscheid.

³⁶ Het machtsbegrip dat Stone ontwikkelt in zijn werk is subtieler dan ik hier kan weergeven. Stoker onderscheidt vier soorten macht in Stone’s regime theorie (Stoker, 1995, p. 64-65). Ten eerste is daar systeemmacht, waarin iemand een zekere mate van macht heeft door de positie die hij bekleedt in een sociaal-economisch netwerk. Ten tweede is daar bevelsmacht, waarbij iemand zijn of haar middelen – bijvoorbeeld geld, kennis of relaties – bewust inzet om anderen te domineren. Ten derde is daar coalitiemacht, waarin actoren niet zozeer anderen proberen te domineren, maar met hen in onderhandeling treden. Ten slotte is daar de zogenaamde macht als sociale productie. Daarbij draait het, net zoals bij de coalitiemacht, om het samenbrengen van verschillende actoren. Maar waar het bij onderhandelen het belangrijkste mechanisme is om partijen bij elkaar betrokken te krijgen en houden, draait het in deze vorm van macht eerder om het creëren van een gezamenlijke agenda. De eerste twee vormen zijn duidelijk nog vormen van ‘power to’, de derde vorm van macht vormt een soort overgangsgebied, terwijl de vierde vorm van macht een uitdrukking is van het ‘power to’ idee van macht. Het voert echter te ver de verschillende nuances en hun gevolgen voeren hier verder te bespreken.

³⁷ In later werk spreekt hij ook wel van ‘governing arrangements’ (Stone, 2005b, p. 329).

waarde kan zijn in Europa. Daarbij wordt gewezen op de verschillen in de institutionele en sociale context, zoals de kleinere rol van private partijen en de grotere rol van lokale overheden in Europa (zie o.a. Davies, 2002b en Mossberger, 2009). Een ander probleem waarop gewezen wordt is de niet altijd even eenduidige of consistente definiëring van het regime-begrip (Mossberger en Stoker, 2001, Mossberger, 2009). Een scherpere omlijning van het regime-begrip zou noodzakelijk zijn om te ontsnappen aan het gevaar van *concept stretching* – het gevaar dat men een concept dusdanig uitkleedt dat het zijn onderscheidende en analytische kracht verliest (Davies, 2002b). Ten slotte vragen auteurs zich af, in hoeverre de door Stone geopperde progressieve regimes – die zich richten op het verwerklijken van maatschappelijke vraagstukken als onderwijsvernieuwing of duurzaamheid – ook daadwerkelijk bestaan (Davies, 2002b; Mossberger, 2009).

De verschillende vormen van kritiek hebben in het werk van Stone geleid tot twee verschuivingen. Ten eerste zien we een empirische heroriëntatie in zijn werk. In klassieke regime-studies draait het nog om samenwerking tussen politiek-bestuurlijke en private elites, die zich richten op economische groei. De laatste jaren richt Stone zich echter nadrukkelijk op de vraag hoe progressieve regimes gevormd kunnen worden. Daarbij heeft hij vooral veel aandacht besteed aan ontwikkelingen rond onderwijs. In dit kader heeft hij het concept ‘civic capacity’ geïntroduceerd. Hiermee verwijst hij naar “the conscious creation of actors seeking to establish a context in which extra-ordinary problem-solving can occur” (Stone, 2001, 615). Het draait dus om het vinden van niet-routinematige oplossingen voor hardnekkige sociale problemen, waarbij over de eigen organisatorische grenzen heen gekeken moet worden. We zullen hier in een later stadium (hoofdstuk 6) nog uitgebreid op terug komen, omdat dit begrip ons in staat stelt te begrijpen wat burgers doen, als zij proberen langdurige samenwerkingsverbanden met andere actoren aan knopen.

Ten tweede zien we een verschuiving van een substantiële opvatting van een regime begrip naar een heuristische opvatting in zijn werk optreden. In *Regime Politics* definieert hij het regime heel erg vanuit hetgeen hij in Atlanta aantreft. Een regime zou dan een zekere samenwerking zijn tussen publieke en private partijen die een gezamenlijke agenda proberen te formuleren, waarbij ze zich meestal richten op economische ontwikkelingen. In zijn latere werk ziet hij het regime begrip echter veel minder als een specifieke vorm van besturen, maar meer als een manier om onze analytische blik te focussen: “Over time, I have come to feel strongly that asking whether a given locality or set of localities pass a litmus test to qualify as urban regimes is the wrong question. Inquiry needs to focus on the character of local governing arrangements, what enables them to pursue an

agenda, and what shapes the strength and direction of a locality's problem-solving efforts" (Stone, 2005b, p. 9)³⁸. Dit is van belang, omdat daarmee nog veel beter de blijvende waarde van het werk van Stone duidelijk wordt. Met zijn werk heeft zich weer een wending naar de empirie voorgedaan. Daarnaast zien we, dat daarmee een veel grotere groep actoren in beeld komt als het gaat om het stedelijk bestuur. En ten slotte heeft zijn werk ertoe bijgedragen, dat de aandacht verschoven is van de vraag wie macht heeft, naar de vraag, hoe bestuurlijke capaciteit ontstaat. Daarmee heeft hij een blijvende bijdrage geleverd aan het onderzoek naar stedelijk bestuur. Een bijdrage waarvan we het effect in bijvoorbeeld het Europees onderzoek naar governance terugzien.

3.4 Local governance: partnerships en actief burgerschap

Het werk van Stone speelt binnen het denken over stedelijk bestuur een belangrijke rol, omdat hij het vigerende denken openbreekt en ruimte creëert voor nieuwe vragen. Zoals in de vorige paragraaf duidelijk is geworden, komen daarmee andere spelers en andere regels, misschien wel een ander spel, in beeld. Dit maakt zijn werk voor analytici van ontwikkelingen in het Europees stedelijk bestuur eind jaren '80 aantrekkelijk. Op het moment dat Stone zijn regime concept introduceert, vindt er namelijk ook een ontwikkeling plaats waarbij de regels van het spel zelf ter discussie staan (zie o.a. John, 2001; Newman, 2001 voor een poging deze verschuiving historisch te duiden). Meer en meer ontstaat het idee, dat de overheid niet in staat is alleen het hoofd te bieden aan de vraagstukken, waarmee een samenleving zich geconfronteerd ziet. In plaats daarvan zouden andere partijen –welke partijen dit zijn en op welke manier dit moet gebeuren is onderwerp van hevige discussie – betrokken moeten worden bij de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van beleid. Waar eerst, zeker in West Europa, vooral gekeken werd naar de (lokale) overheid, wordt nu een steeds grotere rol toebedeeld aan andere actoren, zoals private partijen, verzelfstandigde overheidsorganisaties, het maatschappelijk middenveld en andere door burgers gedragen organisaties. Deze ontwikkeling wordt toegeschreven aan een groot aantal factoren, variërend van internationale ontwikkeling als de verdere globalisering van het kapitalisme (Jessop, 2002) de opkomst van een post-Fordistische kenniseconomie en het neo-liberalisme (Harvey, 2005); een verschuiving van macht en verantwoordelijkheden van de nationale overheid naar supranationale organisaties (EU, IMF), private of (semi)-publieke organisaties, of

³⁸ Dit sluit aan bij de kritiek van Jon Pierre, die stelt dat Regime theorie 'undertheorized' zou zijn. Hiermee bedoelt hij dat Stone, in zijn oorspronkelijk werk, te dicht op zijn oorspronkelijke casus is blijven steken. De afstand, die noodzakelijk is om een conceptueel kader te scheppen dat bruikbaar is voor een andere casus zou daarmee ontbreken (Pierre, 2005)

lokale overheden (Brenner, 2004), of het mondiger worden van burgerconsumenten (Bevir en Trentmann, 2007). Welke ontwikkeling ook aangehaald wordt, allemaal wijzen ze erop dat het traditionele model waarin de functioneel en sectoraal georganiseerde overheid zowel de kennis, kunde en verantwoordelijkheid in handen had om beleid te ontwikkelen, te implementeren en te evalueren niet meer voldoet om maatschappelijke problemen op te lossen. In plaats daarvan zijn nieuwe samenwerkingsverbanden onder nieuwe regels noodzakelijk. Deze verschuiving, die zowel op nationaal, internationaal en lokaal niveau zichtbaar is, wordt geprobeerd te vatten met de verschuiving van *government* naar *governance*.

Waar in het begin werd gesproken van een algehele verschuiving van *government* naar *governance* – een uitholling van de staat (Rhodes, 1997) – zien we de laatste jaren een genuanceerder discussie ontstaan, waarbij oog is voor de vele hybride vormen die er bestaan (Newman en Clarke, 2009a). Er is dan ook niet zozeer sprake van een algehele verschuiving – zo worden nog altijd heel veel beslissingen genomen op traditionele wijze binnen traditionele bureaucratieën – maar eerder van een heroriëntatie op de rol die diverse spelers hebben, en wat hun precieze betekenis is. Hajer en Wagenaar vatten dit als volgt samen: “the rise of a vocabulary of governance indicates a shift away from the-established notions of politics and brings in new sites, new actors and new themes” (Hajer en Wagenaar, 2003, p. 3). In wat nu volgt zal ik geen algemene beschrijving proberen te geven van deze ontwikkeling – anderen hebben dit op meer of minder succesvolle wijze geprobeerd te doen (bijv. Pierre, 2005) – noch gaat het me erom te bepalen hoe vergaand deze verschuiving daadwerkelijk is. In plaats daarvan wil ik aan de hand van een beschrijving van een wijze waarop hieraan in de praktijk is vormgegeven – het werken in termen van *partnerships* in Groot-Brittannië – duidelijk maken wat *governance* in de stedelijke praktijk betekent. Daarbij zullen we zien, dat naast efficiency en effectiviteits-overwegingen, ook democratische overwegingen (retorisch) een belangrijk rol spelen (zie o.a. Lowndes en Sullivan, 2004; Whitehead, 2007 en Skelcher et. al. 2005). *Partnerships* zijn daarmee een uitdrukking van zowel de verschuivende praktijken, die Stone op het oog heeft, alsmede een voorbeeld van de ‘governance driven democratization’ van Warren, waar we dit hoofdstuk mee begonnen.

3.4.1 Partnerships als uitdrukking van bestuurlijke en democratische vernieuwing

Ingegeven door idealen van een kleinere, effectievere overheid, gebaseerd op ideeën van New Public Management, verandert het bestuurlijke landschap in

Groot-Brittannië onder de conservatieve regeringen van Thatcher en Major drastisch. Diensten worden geprivatiseerd of op afstand geplaatst en er is een wildgroei aan publiek-private samenwerkingen en quango's (Skelcher, 2000). Dit leidt onder andere tot een fragmentering van het bestuurlijk landschap welke in toenemende mate vraagt om coördinatie (Bevir, 2009).

Tegen deze achtergrond, gekoppeld aan de agenda voor de modernisering van het lokaal bestuur, neemt onder Tony Blair's New Labour het werken in termen van partnerships een enorme vlucht (Lowndes en Sullivan, 2004; Stoker, 2003). Zo blijkt uit cijfers van Sullivan en Skelcher dat er in 2001 ten minste 5500 lokale partnerships zijn met een gezamenlijke directe begroting van £4.3 miljard, waarbij zo'n 75000 mensen betrokken zijn³⁹. Een partnership is een specifieke manier om vorm te geven aan de samenwerking tussen meerdere partners, die gezamenlijk proberen een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Sullivan en Skelcher stellen dat vier elementen onderscheidend zijn voor het spreken van een partnership:

1. Partners delen de verantwoordelijkheid om een gezamenlijke agenda, inclusief actiepunten op te stellen;
2. Mensen van verschillende organisaties moeten hier langere tijd aan werken;
3. Het doel is goederen of diensten te leveren, die door één enkele organisaties alleen niet geleverd hadden kunnen worden;
4. Ten slotte moet een partnership verantwoording afleggen aan zowel de individuele organisaties, waaruit zij bestaat; maar ook aan degene voor wie zij bedoeld is (Sullivan en Skelcher, 2002, p. 5-6)⁴⁰

Een partnership moet onderscheiden worden van twee andere manieren om samenwerking vorm te geven. Ten eerste is er de contractuele verhouding. Hierin wordt op legalistische manier een relatie aangegaan. In het contract worden

³⁹ Dit is volgens hen nog een voorzichtige schatting van de omvang en impact. Zo wordt geen rekening gehouden met het effect van partnerships op beleidsdoelen en prioriteiten, die leiden tot verschuivingen in andere budgetten. Ook is alleen gekeken naar landelijk geïnitieerde partnerships en niet naar door de EU of lokale overheden geïnitieerde partnerships (Sullivan en Skelcher, 2002).

⁴⁰ Wildridge et. al. bespreken in hun review de volgende veel voorkomende kenmerken: er moet sprake zijn van verschillende betrokken organisaties, waarbij sommige stellen, dat ten minste één actor niet overheid gerelateerd moet zijn. Het doel is het komen tot een gezamenlijke agenda of missie. Allen dragen bepaalde middelen bij om dit doel te bereiken en hebben hiertoe een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Veelal worden hiervoor nieuwe structuren opgezet. De motivatie voor het werken in partnerships is dat men denkt hiermee beter aan te sluiten bij de manier waarop cliënten problemen ervaren. Onderling vertrouwen wordt gezien als belangrijkste succesfactor (Wildridge et. al., 2004).

afspraken gemaakt over wie wat, wanneer doet en welke sancties eventueel volgen op het niet nakomen van afspraken. Hoewel bij een partnership ook afspraken gemaakt worden over de na te streven doelen en de bijdrage die verschillende partijen hieraan zullen leveren, staat hier veel meer het komen tot een gezamenlijk actieplan centraal. Waar contracten gaan over de levering van goederen of diensten, draait het in een partnership juist om de gezamenlijke zoektocht naar wat er dan precies, door wie en onder welke voorwaarden geleverd wordt. Of sterker gezegd: waar een contract verhoudingen en relaties vastlegt, draait het in een partnership juist om een gezamenlijk proces waarin transformatie centraal staat. Een partnership moet ten tweede worden onderscheiden van een netwerk. Dit is veel meer een informele samenwerking tussen partijen, gebaseerd op al bestaande relaties tussen mensen. Ze ontstaan vaak, als één van de partijen betrokken bij een netwerk zich geconfronteerd ziet met een bepaald probleem en meent, dat de ander partij een belangrijke bijdrage kan leveren. De vrijblijvendheid, of liever gezegd het ad hoc karakter van veel netwerken is wat het onderscheidt van partnerships.

Hiermee is duidelijk wat we bedoelen met het opkomen van het werken in termen van partnerships. Maar welke argumenten worden hier nu voor gegeven? Hier kunnen we twee soorten argumenten onderscheiden: het vergroten van de bestuurlijke capaciteit – dat wil zeggen het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van bestuurlijke interventies – en de verdere democratisering van het bestuur – door het betrekken van burgers bij het bestuur.

Wat betreft de bestuurlijke capaciteit zijn diverse argumenten naar voren gebracht (Lowndes en Sullivan, 2004; Whitehead, 2007; Wildridge et.al. 2004; Sullivan en Skelcher, 2002). Zo wordt erop gewezen dat op deze manier beter gebruik wordt gemaakt van de (steeds schaarser wordende) middelen doordat overlap qua beleid en deling van overhead-kosten mogelijk wordt. Daarnaast komen partnerships in aanmerking voor specifieke budgetten. Naast financiële prikkels spelen ook inhoudelijke argumenten een rol. Zo wordt er op gewezen, dat organisaties op deze manier van elkaar kunnen leren, er de mogelijkheid ontstaat om complexe problemen, die de competenties van specifieke bureaucratische organisaties overstijgt, aan te pakken en dat hiermee de kwaliteit van beleidsoplossingen, alsmede de capaciteit om beleid ten uitvoer te brengen groter worden. Ten slotte wijst Whitehead erop dat partnerships zich ook legitimeren door zichzelf af te zetten tegen het idee van de verspillende, logge en inefficiënte overheid en haar bureaucratie (Whitehead, 2007).

Naast deze bestuurlijke argumenten spelen ook democratische argumenten een rol bij de groei van partnerships (Lowndes en Sullivan, 2004; Whitehead, 2007; Wildridge et.al. 2004; Sullivan en Skelcher, 2002). Door burgers te betrekken bij het te maken beleid, zo luidt het argument, ontstaat beleid, dat aansluit bij hun wensen. Door het een plaats geven van burgers met hun lokale kennis in het beleidscircuit ontstaan kwalitatief betere diensten. Daarnaast zouden partnerships, veel beter dan de traditionele verbanden waarin burgers zich organiseren, in staat zijn om burgers te betrekken bij het openbaar bestuur. Voorts krijgen burgers door ze te betrekken bij specifieke lokale initiatieven op deze manier weer een grotere betrokkenheid bij lokale aangelegenheden. Ten slotte zouden partnerships de legitimiteit van het bestuur vergroten, doordat bewoners het gevoel krijgen enige invloed uit te kunnen oefenen op wat er in hun omgeving en met hun belastinggeld gebeurt. Gezamenlijk, zo stelt Whitehead, verklaren deze bestuurlijke en democratische potenties de populariteit van het werken in termen van partnerships: “understood as a renewed form of social democracy, which recognizes the need for economic rationality alongside a more engaged, just and inclusive society, the Third Way has a natural allegiance with partnerships” (Whitehead, 2007, p. 9).

3.4.2 Partnerships in de praktijk

Werken in partnerships heeft dus grote potentie, als het gaat om het realiseren van zowel efficiency- als democratische winst. In de praktijk blijkt het echter toch nogal wat voeten in de aarde te hebben om deze winst ook te realiseren. Onderzoek hiernaar wijst op belangrijke persoons- en systeemkenmerken, die het verschil maken tussen succes en falen (zie o.a. Wildridge et. al. 2004; Sullivan en Skelcher, 2002 en Barnes et. al. 2008). Zo blijkt, dat het succes afhankelijk is van de aanwezigheid van specifieke personen met bepaalde kwaliteiten. Deze personen leggen initiële contacten, slechten barrières en zijn bereid een trekkersrol te spelen. Ze kenmerken zich door uitstekende communicatieve vaardigheden, gekoppeld aan een gevoel voor de mogelijkheden en beperkingen van potentiële partners. Ze zijn in staat het grote geheel voor ogen te houden en bezitten de creativiteit en durf om naar nieuwe oplossingen te zoeken (Sullivan en Skelcher 2002). Personen met deze eigenschappen zijn noodzakelijk voor het succes omdat zij in staat zijn partners met elkaar te verbinden, enthousiast te houden en andere partijen te overtuigen door te gaan met investeren in het partnership.

Tegelijkertijd functioneren deze individuen in een institutionele omgeving die, wil een partnership een succes worden, hier voor open moet staan. Dit betekent, dat

binnen organisaties een cultuur moet bestaan die een dergelijke manier van werken ondersteunt qua denken en doen. Daarnaast moet op systematisch niveau ook aan een aantal andere voorwaarden worden voldaan. Partners moeten de toegevoegde waarde van het samenwerkingsverband en de bijdrage, die de verschillende partijen leveren, zien. Dit kan een gezamenlijk doel zijn, maar het kan ook zijn, dat een partner middelen – kennis, informatie, relaties of financiën – inbrengt, die een duidelijke meerwaarde hebben voor de eigen organisatie. Ten tweede moet er een zeker onderling vertrouwen ontwikkeld worden. Dit kan op vele manieren ontstaan: doordat de ander kennis of vaardigheid tentoonspreidt; doordat de ander blijf geeft van publieke betrokkenheid; doordat de ander integer overkomt (Sullivan en Skelcher, 2002). Maar vertrouwen kan ook ontstaan, doordat partijen hun afspraken nakomen, in het begin veel tijd en middelen investeren, of anderen vanaf het begin ruimte geven en serieus nemen. Ten derde moeten er duidelijke afspraken gemaakt worden over de aansturing, uitvoering en verantwoordelijkheid. Dit schept duidelijkheid inzake verwachtingen en doelstellingen, de specifieke rol die de verschillende partners daarin hebben te vervullen en creëert zo een platform, waarop mensen elkaar kunnen aanspreken. Het kan er ook toe bijdragen, dat partijen niet alleen met elkaar praten, maar ook daadwerkelijk actie ondernemen.

Deze verschillende voorwaarden voor succes maken duidelijk, dat het realiseren van de efficiëncy- en democratische winst, waarover we hiervoor spraken, niet eenvoudig is. Uit het simpele feit, dat er veel partnerships bestaan, kan niet worden afgeleid, dat zich betere, meer democratische vormen van bestuur ontwikkelen. Sterker nog: het vergt, zo stellen Lowndes en Sullivan, heel veel van degenen, die zich hiervoor inspannen: “building local partnerships requires more than assembling local partners. New ways of working need to be openly debated, and new ‘rules of engagement’ agreed and then bedded down over time. A process of active institution-building is required if partnerships are to realise their potential as a new mode of governance, capable of involving citizens as well as service providers in deliberation and decision-making. Public participation needs to be designed-in to local partnerships, not assumed-in” (Lowndes en Sullivan, 2004, p. 67). Dat de resultaten van partnerships in de praktijk inzake deze hoge doelstellingen nog wat tegenvallen, mag geen verbazing wekken. Zo concluderen Wildrigde et. al in een review artikel ten aanzien van de effectiviteit en efficiëncy van partnerships: “achievements reported in the literature often relate to the process of partnership working itself rather than any difference the partnership has made” (Wildrigde, 2004, p. 9).

Met betrekking tot de democratische bijdrage van partnerships zijn auteurs misschien nog wel kritischer. Zo stellen Lowndes en Sullivan dat partnerships veel weg hebben van traditionele vormen van corporatisme – inclusief de bekende problemen van het gebrek aan representativiteit, de marginalisatie van buitenstaanders of het feit dat verschillende deelnemers met verschillende verwachtingen en middelen naar een dergelijke samenwerking komen (Lowndes en Sullivan, 2004). Volgens Bang gaat het democratisch probleem zelfs nog dieper en heeft het werken in partnerships twee negatieve effecten voor het democratisch gehalte van het openbaar bestuur (zie o.a. Bang, 2004). Ten eerste worden kritische burgers en organisaties gecoöpteerd. In plaats van kritische buitenstaanders, worden zij opgenomen in het systeem. Ten tweede wijst hij erop, dat het werken in termen van partnerships bepaalde capaciteiten van mensen vraagt, die niet iedereen heeft. Hij spreekt in dit kader wel van het ontstaan van een nieuw soort burgers: ‘expert citizens’, burgers die de taal spreken, welke men geacht wordt te bezigen binnen deze partnerships. Dit sluit vervolgens ook een hele grote groep mensen juist weer verder uit.

3.5 Conclusie: democratisering door bestuurlijke vernieuwing?

In dit hoofdstuk heb ik laten zien dat zich in het openbaar bestuur zowel in de praktijk als in het denken in de afgelopen 50 jaar belangrijke verschuivingen hebben voorgedaan. De centrale spelers alsmede de regels waaronder het spel wordt gespeeld zijn niet langer meer gegeven, maar staan in meer of mindere mate onder druk. Hajer en Wagenaar verwijzen in dit kader naar het werk van Ackerman, die een onderscheid maakt tussen ‘normal’ politics en ‘constitutional politics’: een vorm van politiek, waarin niet alleen de uitkomst van het proces ter discussie staat, maar waarin tegelijkertijd ook de regels waarbinnen het spel gespeeld wordt ter discussie staan (Hajer en Wagenaar, 2003). Dit lijkt me een accurate beschrijving van het soort bestuurlijke ontwikkeling, waar we in het laatste deel van dit hoofdstuk de nadruk op hebben gelegd. Het werk van Stone vormt daarbij een soort scharnierpunt. Met zijn regime-begrip opende hij de weg voor veel hedendaags onderzoek. De meer algemene beschrijving over de verschuiving van *government* naar *governance*, waar veel over geschreven wordt, is de voortzetting hiervan. Ik heb deze ontwikkeling bewust niet in algemene termen besproken, maar heb er voor gekozen me te concentreren op een specifieke uitdrukkingsvorm hiervan: het werken in termen van partnerships. Daarbij heb ik vooral de nadruk gelegd op de democratische en bestuurlijke winst, die gebruikt wordt als argumenten voor deze nieuwe manier van werken. Doordat er gezocht wordt naar de samenwerking tussen verschillende partijen, die samen werken aan een gezamenlijke agenda, kunnen we dit ook begrijpen als een voorzetting van de

ontwikkeling die Stone beschrijft. Het werken in termen van partnerships is een manier, waarop nieuwe spelers op een nieuw speelveld samenkomen. Tegelijkertijd zien we, dat democratische argumenten een belangrijk onderdeel vormen van de rechtvaardiging voor deze bestuurlijke vernieuwingen. Daarmee zien we de door Warren benoemde ‘governance driven democratisation’ juist weer terugkomen. Dat dit in de praktijk een stuk moeilijker blijkt te zijn dan beleidsformulering doet vermoeden, mag geen verbazing wekken. Wat belangrijk is te onthouden in het kader van deze dissertatie is dat dit slechts een van de manieren is waarop binnen bestuurlijke omgevingen geprobeerd wordt invulling en betekenis te geven aan de door Warren geconstateerde ‘governance-driven democratisation’. Als reactie op zowel de in het vorige hoofdstuk beschreven democratische crisis als de bestuurlijke ontwikkelingen, die ik in dit hoofdstuk heb beschreven, zien we dat zich op allerlei plaatsen nieuwe ruimtes aan het ontwikkelen zijn waar politici, bestuurders en burgers samen invulling proberen te geven aan democratische vormen van bestuur (Cornwall en Schatten-Coelho, 2007). Deze ontwikkeling vindt niet in abstracte zin plaats, maar rond specifieke beleidsproblemen. Eén van de terreinen waar deze democratische en bestuurlijke zoektocht concreet vorm krijgt, is binnen het stedelijk beleid. In het volgende hoofdstuk zullen we onze aandacht daarop richten.

Hoofdstuk 4: Stedelijk beleid

4.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken hebben we gezien hoe er vanuit democratische aspiraties en bestuurlijke ontwikkelingen gezocht wordt naar meer ruimte voor nieuwe spelers. Dit betreft niet alleen actieve burgers, maar ook allerhande maatschappelijke instellingen, lobbygroepen en andere georganiseerde belangen. Deze verdergaande democratisering – om de thematiek van Thomassen uit hoofdstuk 2 nogmaals op te pakken – zo zagen we, wordt niet alleen vanuit de politiek aangestuurd. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien, hoe juist binnen het openbaar bestuur steeds vaker geëxperimenteerd wordt met meer inspraak van burgers. Waar deze ontwikkeling bij Warren, die in dit kader spreekt van ‘governance-driven democratization’ nog vragen oproept, hebben we in het vorige hoofdstuk gezien, dat deze ontwikkeling heel goed past in een al langer bestaande beweging binnen het openbaar bestuur. Oude bureaucratische vormen van bestuur openen zich meer en meer voor andere spelers, waarmee tegelijkertijd ook de regels van het spel worden veranderd. In het vorige hoofdstuk heb ik deze ontwikkeling vanuit bestuurlijk en historisch oogpunt geprobeerd te duiden. Dit heeft nog een wat algemeen en afstandelijk karakter. En dat, terwijl deze experimenten zich juist heel concreet en vaak ook dichtbij mensen afspeelen. Eén beleidsterrein dat hiervan getuigt, is het stedelijk beleid. Democratische vernieuwing, bestuurlijke vernieuwing en stedelijk beleid, zo zal ik in dit hoofdstuk duidelijk maken, zijn drie nauw met elkaar verbonden velden. Of anders gezegd: in het stedelijk beleid wordt meer en meer geprobeerd praktische uitdrukking te geven aan de democratische aspiraties en bestuurlijke vernieuwing, waarover we in de vorige twee hoofdstukken spraken.

Ik ben zeker niet de eerste die deze drie bewegingen met elkaar verbindt. Zo stellen Kennett en Forrest “whilst much of the policy focus at the local level has been driven by the social exclusion agenda and the perceived threats to social order, there is also a wider agenda which embraces the promotion of active citizenship, the quality of public services and the evident disenchantment, particularly among younger sections of the European population, with the formal institutions of political participation” (Kennett and Forrest , 2006, p. 714). Davies stelt het nog korter: “The politics of regeneration are therefore a microcosm of the wider governance debate” (Davies, 2002a, p. 302)’. Waar beide auteurs vooral het Britse stedelijk beleid op het oog hebben, zal ik in het eerste deel van dit hoofdstuk laten zien dat zich de afgelopen jaren een gedeeld West-Europees paradigma heeft ontwikkeld, dat draait om een drietal concepten:

gebiedsgerichte aanpak, integrale aanpak en actief burgerschap. Deze vormen de conceptuele achtergrond, waartegen nationaal stedelijk beleid zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De drie door mij onderzochte wijken zijn alle drie onderdeel van nationaal stedelijk beleid. Een reconstructie van deze beleidsmatige context vormt daarmee dus niet alleen het sluitstuk van mijn argumentatie dat zich een drietal in elkaar grijpende ontwikkelingen heeft voorgedaan op het gebied van stedelijke ontwikkeling, maar geeft tevens inzicht in de context waarbinnen de door mij onderzochte participatieve praktijken zich hebben ontwikkeld.

In het eerste deel van dit hoofdstuk richt ik mij op het denken over stedelijk beleid, zoals dat zich in wetenschappelijke discussies heeft ontwikkeld. Dit zegt echter nog niets over de mate, waarin dit in concreet beleid terugkomt. Daarom verleg ik in het tweede deel van dit hoofdstuk de aandacht van het conceptuele naar het beleidsniveau. Door een korte schets te geven van het stedelijk beleid in de drie door mij onderzochte landen, alsmede op het niveau van de EU, zullen we zien dat er inderdaad sprake is van een zekere mate van overeenstemming in het West-Europese stedelijk beleid. We zullen echter ook zien, dat er belangrijke accentverschillen bestaan. Tezamen bieden deze conceptuele en beleidsmatige uiteenzettingen de context, waarbinnen de in het tweede deel van deze dissertatie onderzochte participatie-projecten van burgers begrepen dienen te worden.

4.2 Wijkgericht beleid als paradigma

Wijken of buurten spelen op dit moment om ten minste twee redenen een belangrijke rol in het Europese stedelijk beleid. Ten eerste is er sprake van een concentratie en cumulatie van sociale, economische en fysieke problemen in specifieke Europese wijken. Deze problematiek vraagt om directe politieke en bestuurlijke aandacht, zo luidt de argumentatie. Over deze problematiek gaat paragraaf 4.2.1. Een deel van het antwoord op deze problemen, zo wordt daarnaast geargumenteed, zou in precies deze wijken gevonden kunnen worden. De wijk is naast object van aandacht ook aangrijpingspunt voor beleid (WRR, 2005). Dit leidt tot de gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak waarop ik in paragraaf 4.2.2 nader in ga. Belangrijk onderdeel van deze aanpak is de actieve betrokkenheid van lokale bewoners. Hier ga ik in paragraaf 4.2.3 op in. Gezamenlijk geven deze drie paragrafen inzicht in het huidige dominante West-Europese paradigma om over stedelijke ontwikkelingen en stedelijke problematiek na te denken. Dat dit geen onbekritiseerd paradigma is, laat ik in paragraaf 4.2.4 zien als ik daar enkele van de belangrijkste argumenten van criticasters bespreek.

4.2.1 De buurt als beleidsobject

Zoals gezegd staan wijken en buurten de laatste jaren opnieuw centraal in het stedelijk beleid⁴¹. Tot nu toe heb ik de twee termen door elkaar gebruikt, maar de vraag is of dit terecht is. Volgens de auteurs van het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt*⁴², bestaat er namelijk wel degelijk een belangrijk verschil: “de wijk verwijst vooral naar een door de overheid gedefinieerde administratieve eenheid. Een buurt daarentegen zou een veel subjectiever begrip zijn, waarbij de belevingswereld van burgers centraal staat” (WRR, 2005, p. 20-1). Hoewel in beleidsnota’s beide termen vaak door elkaar gebruikt worden, raakt de WRR hier aan een belangrijk thema. De uitspraak maakt duidelijk dat een wijk of buurt langs verschillende dimensies kan worden gedefinieerd. Zo wijzen Kennett en Forrest bijvoorbeeld op evident fysieke grenzen: een lokaal gevoel van eenheid, administratieve grenzen, de omvang en het sociaal-economisch profiel van bewoners in een bepaald gebied, of de omvang van een gebied (Kennett en Forrest, 2006) als mogelijke dimensies om een wijk te definiëren (zie ook, Sullivan en Taylor, 2007). Anderen beschrijven een wijk juist aan de hand van het gebruik, dat mensen er van maken. Zo laat Blondeel aan de hand van de bestudering van de manier waarop mensen zich door bepaalde gebieden heen bewegen, zien hoe voor bewoners hun wijk er uit ziet (Blondeel, 2005).

De strijd om de juiste definitie van een wijk of buurt is niet alleen een academische kwestie, maar heeft ook beleidsmatige betekenis. Ten eerste heeft het invloed op welke zaken in het beleid voor het voetlicht treden. Wijken worden nu vaak gedefinieerd op basis van administratieve grenzen. Binnen deze grenzen wordt vervolgens een sociaal-economisch profiel gemaakt om zo te bepalen welke wijken op basis van specifieke indicatoren er het slechtst voorstaan en dus om extra beleidsmatige aandacht vragen. Het is de vraag of de problemen die op deze manier naar voren komen, ook de problemen zijn als men zich meer zou richten op de ervaring en beleving van mensen. De twee hoeven niet noodzakelijkerwijs met elkaar in tegenspraak te zijn, maar kunnen wel een verschillend zwaartepunt tot gevolg hebben. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verschil tussen de objectieve veiligheid in een wijk en de subjectieve veiligheidsbeleving van mensen. Op basis van objectieve gegevens zou men dan

⁴¹ Dit is niet de eerste keer dat er vanuit de overheid gerichte aandacht is voor de wijk als beleidsobject. Zo spreekt de WRR van de derde golf van wijkgericht beleid, waarbij ze de eerste situeert in de jaren '60 en de tweede in de jaren '80. Ook binnen de wetenschap bestaat er een lange traditie van onderzoek naar buurten. Het werk van de Chicago School in de jaren '20 vindt in dit type onderzoek bijvoorbeeld zijn oorsprong.

kunnen besluiten op bepaalde aspecten minder de nadruk te leggen, waar dit voor bewoners van de wijk ongewenst is⁴².

Maar niet alleen bij het vaststellen van problemen in een buurt speelt de discussie over definities een rol. Ook als het gaat om het gezamenlijk werken aan een oplossing kan dit een rol spelen. De manier waarop een buurt gedefinieerd wordt, kan er onbedoeld aan bijdragen dat dit niet, of in ieder geval heel moeilijk van de grond komt. Een goed voorbeeld hiervan vinden we in de volgende uitspraak van een opbouwwerker in een groot herstructureringsproject in het noorden van Engeland: “The area I worked in was perceived by residents as three separate neighbourhoods, each with their own identity but grouped together by the funders for the purpose of administering a regeneration programme, possibly seen as a good way to maximize the impact of the programme but in practice a source of grievance for the communities who saw themselves as ‘different’ from each other and resented being lumped together” (Wilson, 2005, p. 520). Verschillende opvattingen over de grenzen en betekenis van de wijk blijken achteraf één van de oorzaken te zijn voor het mislukken van dit project. Hoe je een wijk, en zeker een probleemwijk, definieert is dus van groot belang voor zowel het zichtbaar maken van problemen als voor het formuleren van oplossingsrichtingen.

Maar deze discussie over wat een wijk of buurt is, geeft nog geen antwoord op de vraag waarom probleemwijken⁴³ – hoe dan ook gedefinieerd – de laatste jaren opnieuw centraal zijn komen te staan in het stedelijke beleid. Het antwoord hierop valt uiteen in een drietal argumentatieve lijnen: inhoudelijk, bestuurlijk en democratisch. De laatste twee lijnen zal ik in paragraaf 4.2.2, respectievelijk 4.2.3 nader uitwerken. Het betreft hier vooral argumenten voor de wijk als aangrijpingspunt. In de rest van deze paragraaf concentreer ik me daarentegen op de argumenten voor de wijk als beleidsmatig object.

⁴² Een ander probleem met deze administratieve benadering heeft er mee te maken dat door de aanwezigheid van een klein, welvarend gebied in een dergelijk gebied, het hele gebied beleidsmatig buiten beeld kan vallen. Dit vaak tot verbazing van zowel de beleidsmakers als de mensen in de wijk zelf. Dit fenomeen deed zich bijvoorbeeld voor bij de selectie van de Vogelaarwijk in Nijmegen, waar zowel beleidsmakers als bewoners een andere wijk hadden verwacht (persoonlijke communicatie beleidsmedewerker woningcorporatie)

⁴³ In de Nederlandse beleidscontext wordt ook wel gesproken over aandachtswijken, krachtwijken en prachtwijken. Achter al deze verschillende termen gaat een heel eigen manier van denken en focussen, schuil, die we hier niet zullen bespreken. Wat ze allemaal gemeen hebben is, dat zij bepaalde gebieden definiëren die extra beleidsmatige aandacht en ondersteuning nodig hebben.

Centraal daarin staat het gevaar van sociale uitsluiting en segregatie wat zich zou concentreren in specifieke wijken. Volgens Van Kempen draait het bij sociale uitsluiting of segregatie om “a general disadvantage in terms of work, education, training, financial resources, political resources and social contacts” (Van Kempen, 2001, p. 42). Waar steden vaak gezien worden als economische en sociale motor van de samenleving, zouden zij voor bepaalde groepen steeds minder in staat zijn om deze sociale liftfunctie te vervullen (Burgers en Engbersen, 2004). Als verklaring hiervoor wordt verwezen naar macro-ontwikkelingen zoals globalisering, de-industrialisering, de opkomst van de service-economie en de toenemende migratie. Hoewel deze trends invloed hebben op de ontwikkeling van steden en wijken in zijn algemeenheid, is niet duidelijk, welke invloed ze precies hebben op de ontwikkelingen in specifieke wijken (Anderson en Van Kempen, 2001).

Eén manier om te laten zien waarom bepaalde wijken niet langer meer in staat zijn om de sociale liftfunctie te vervullen, komt voort uit het onderzoek naar buurteffecten. In dergelijke onderzoeken wordt er gekeken, in welke mate bepaalde buurtkenmerken, zoals de sociale samenstelling van wijken, criminaliteitscijfers, lokale voorzieningen of werkgelegenheid, invloed hebben op individuele kenmerken als langdurige werkloosheid, opleidingsniveau of tienerzwangerschappen (Pinkster, 2008). Waar Amerikaans onderzoek hierbij erg sterke concentratie van negatieve kenmerken laat zien, is het beeld in Europese steden veel fragmentarischer en minder scherp (Galster, 2007). Ook al kunnen er vanuit wetenschappelijk oogpunt dus vraagtekens bij dit concentratie-fenomeen geplaatst worden, in beleidsmatige zin speelt het wel degelijk een belangrijke rol. Naast deze individuele effecten van de buurt, is een bijkomend fenomeen, dat veel van deze effecten elkaar versterken, ook wel het cumulatie-effect genoemd. “This implies that separate problems and issues within one area not only stack up, but also reinforce each other” (Van Gent et. al., 2009b, p. 364). Met andere woorden: de aanwezigheid van bepaalde problemen zou andere negatieve ontwikkelingen versterken. Zo wordt er wel op gewezen dat een laag opleidingsniveau in de buurt van invloed is op de mate van criminaliteit in een wijk of de afwezigheid van positieve rolmodellen.

Om deze concentratie en cumulatie-effecten te begrijpen worden vervolgens twee soorten mechanismen onderscheiden. Enerzijds zijn er ‘neighbourhood effects arising from internal social interrelationships’. Hierbij wordt naar verschillende mechanismen gewezen: stigmatisering, negatieve socialisering, selectieve socialisering en het ontbreken van de juiste sociale netwerken (Galster,

2007; zie ook Anderson en Musterd, 2005). Stigmatisering heeft bijvoorbeeld te maken met het verschijnsel dat de postcode op iemands sollicitatiebrief negatieve beelden oproept bij de werkgever, die vervolgens de brief ter zijde legt. Maar het kan ook betekenen, dat bedrijven of potentiële bewoners zich liever niet in een bepaalde wijk vestigen. Negatieve en selectieve socialisatie wijst erop, dat zich binnen een wijk een cultuur kan ontwikkelen die bepaald negatief gedrag – niet naar school gaan, ontvangen van een uitkering, maar ook slechte eetgewoonten – stimuleert en aanmoedigt. Het ontbreken van de juiste netwerken wijst tenslotte op het ontbreken van relaties met mensen en instanties, die deze negatieve en selectieve socialisatie kunnen doorbreken en er toe kunnen bijdragen dat mensen aansluiting vinden bij de rest van de samenleving. Daarnaast zijn er wat Galster noemt ‘neighbourhood effects arising from external sources’. Dit zijn buurteffecten die niet zozeer hun oorsprong in de wijk zelf vinden, maar meer worden bepaald door externe factoren. Hier wordt bijvoorbeeld gewezen op het ontbreken van nabij gelegen of goed bereikbaar werk passend bij de samenstelling van de wijk, of minder aandacht of kwaliteit van publieke diensten (Galster, 2007; Anderson en Musterd, 2005).

De uitkomsten van het onderzoek naar buurteffecten zijn niet onomstreden. Zo wordt er op gewezen, dat uitkomsten van veel Amerikaans onderzoek naar buurteffecten niet geprojecteerd kunnen worden op de Europese situatie, omdat de maatschappelijke en economische situatie hier te veel van zouden verschillen. Daarnaast kun je de stelling, dat mensen kansarm zijn omdat ze in een bepaalde buurt wonen ook omdraaien: mensen wonen in een bepaalde buurt omdat ze kansarm zijn (Musterd en Pinkster, 2005). Niettegenstaande deze en andere bedenkingen, heeft het denken in termen van concentratie en cumulatie van problemen in specifieke wijken een groot beleidsmatig effect. Zoals Van Gent et. al. deze beweging in het beleid samenvatten: “in short, the assumption is that social problems of individuals, i.e. social exclusion, in Western European Cities can – to quite some extent – be attributed to place-based characteristics of these individuals’ neighbourhood” (Van Gent et. al., 2009a, p. 54). De concentratie en cumulatie van problemen in specifieke wijken, voortkomend uit onderliggende buurtgerelateerde mechanismen, vormen daarmee het belangrijkste inhoudelijke argument voor de beleidsmatige focus op specifieke wijken⁴⁴. Maar de argumentatie voor de aandacht voor de wijk gaat verder en dit heeft alles te maken met hoe de wijk tegelijkertijd ook gezien wordt als aangrijpingspunt voor beleid.

⁴⁴ Op de achtergrond – maar soms ook heel erg op de voorgrond – speelt daarbij de angst voor gettovorming of banlieus. Buurten zijn daarmee een object voor stedelijk beleid geworden.

4.2.2 De buurt als aangrijpingspunt: een gebiedsgerichte, integrale aanpak

Naast de hiervoor besproken inhoudelijke argumenten voor de aandacht voor wijken, worden ook bestuurlijke en democratische argumenten gegeven voor de hernieuwde aandacht voor de wijk in het stedelijk beleid⁴⁵. De buurt is niet zozeer een beleidsobject, maar een aangrijpingspunt. De bestuurlijke argumenten kunnen we het beste bespreken aan de hand van een korte bespreking van de dominante beleidsreactie: de gebiedsgerichte, integrale aanpak.

Met ‘gebiedsgericht’ wordt bedoeld, dat er gebieden aangewezen worden waar extra inzet gepleegd wordt in de zin van financiën, bevoegdheden en beleidsinstrumenten. Deze wijken worden aan de hand van specifieke criteria geselecteerd. Hierbij valt te denken aan sociale, economische en demografische indicatoren, maar er wordt ook gekeken naar de staat van de fysieke ruimte en de ervaring van bewoners, bestuurders en professionals. Tezamen levert dit een lijst op met de grootste concentratie van sociale en fysieke problemen. Daarmee sluit de gebiedsgerichte aanpak aan bij het concentratie- en cumulatief-argument uit de vorige paragraaf. De integrale aanpak, het tweede dominante beleidsconcept, sluit hier vervolgens op aan. Gezien het feit, dat er sprake is van een zekere concentratie en cumulatie van problemen zou een sectorale aanpak – waarvoor verschillende instanties onafhankelijk van elkaar een deelprobleem aanpakken – minder effectief zijn. In plaats daarvan zou het effectiever zijn om tegelijkertijd en in samenhang verschillende deelgebieden, zoals huisvesting, schooluitval, economische ontwikkeling en het vormen van sociale verbanden aan te pakken. Een integrale benadering, waarbij in sommige gevallen speciale teams of diensten worden opgezet en in andere gevallen bestaande diensten geacht worden over hun sectorale grenzen met elkaar samen te werken, zou hier uitdrukking aan moeten geven.

Het verbeteren van een situatie in de wijk vraagt dus niet alleen aandacht voor de specifieke vraagstukken zelf, maar vraagt ook om een andere manier van besturen. Een, waarbij overheidsdiensten onderling beter samenwerken, maar vooral ook waarbij de overheid de regie voert en probeert partners – van bedrijven tot instellingen en bewoners – mee te krijgen in het wijkgerichte beleid (vergelijk, Wagenaar e.a. 2010). Daarmee vormt het dus een belangrijke uitdrukking van de in het vorige hoofdstuk besproken verschuiving in het denken

⁴⁵ We spreken hier over hernieuwd,er omdat in Nederland bijvoorbeeld op dit moment gesproken kan worden van een derde golf. Zo was er ook in de jaren '60 en '80 specifieke aandacht voor wijken in het stedelijk beleid (zie WRR, 2005).

over stedelijk bestuur van *government* naar *governance* (zie paragraaf 3.4). Welke argumenten worden er nu voor deze gebiedsgerichte, integrale aanpak gegeven? De in het vorige hoofdstuk besproken bestuurlijke en democratische argumenten voor het werken in termen van partnerships komen hier ook weer om de hoek kijken.

Maar partnerships hoeven zich echter niet noodzakelijkerwijs te richten op wijken. Toch zien we ze in bijvoorbeeld Engeland juist hier ontstaan. Lowndes en Sullivan onderscheiden vier argumenten die helpen deze ontwikkeling te begrijpen. Ten eerste het *civiele* argument, dat stelt dat buurten aan burgers de meeste mogelijkheden bieden om effectief te participeren. Daarmee vormt de buurt een belangrijk niveau waarop burgers democratisch capaciteiten kunnen ontwikkelen. Ten tweede is er het *sociale* argument, dat stelt dat dit het niveau is waarop het t meest eenvoudig is om een holistische aanpak van de grond te krijgen', dat daarmee het grootste effect zal hebben op het welbevinden van burgers. Ten derde het *politieke* argument, dat burgers hier de meeste kennis van zaken hebben, dat politici hier het meest responsief naar burgers zijn en dat burgers hier beleidsmakers het beste ter verantwoording kunnen roepen. Het *economische* argument tenslotte stelt, dat op dit niveau belangrijke efficiency- en effectiviteitsvoordelen zijn te behalen. Dit komt enerzijds omdat ze beter de lokale situatie kunnen inschatten en daarop de middelen kunnen aanpassen. Anderzijds komt dit voort uit de bundeling van middelen, waardoor overlap van programma's verdwijnt en synergie-voordelen worden behaald (Lowndes en Sullivan, 2008, p. 57-59).

Een gebiedsgerichte, integrale aanpak zou daarmee de beste bestuurlijke basis vormen om de concentratie en cumulatie van problemen in specifieke wijken aan te pakken. Bijkomend voordeel is dat het op deze schaal goed mogelijk is om nieuwe vormen van bestuur te ontwikkelen en uit te proberen. Dit laatste krijgt nog eens extra betekenis als we onze aandacht verleggen naar het derde belangrijke onderdeel van het denken in stedelijk beleid: de actieve rol, die is weggelegd voor de bewoners van wijken bij het komen tot oplossingen voor hun wijk.

4.2.3 Actief burgerschap als (deel-)oplossing

In de afgelopen twee paragrafen heb ik duidelijk gemaakt dat de buurt in het stedelijk beleid zowel object van aandacht als aangrijpingspunt is voor beleid. Daarbij worden niet alleen nieuwe verbanden tussen bestuurlijke diensten

gevormd, maar wordt ook nadrukkelijk gekeken naar en de relatie gezocht met de bewoners van deze wijken. Van de bewoners wordt een actieve bijdrage verwacht. Dit vormt een breuk met de meer passieve opvatting van burgerschap, die lange tijd dominant is geweest. Zo spreekt Tonkens van een verschuiving van passief burgerschap, via mondig en consumerend burgerschap, naar een vorm van actief burgerschap (Tonkens, 2009). In het eerste geval zorgt de overheid via allerlei voorzieningen voor haar burgers. Van burgers werd voorheen niet veel meer verwacht dan dat zij eens in de vier jaar gingen stemmen. In de jaren '80 ontstaat in Nederland het beeld van de calculerende burger, die enkel gebruik zou maken van haar rechten, zonder iets terug te geven aan de maatschappij. In eerste instantie werd op deze ontwikkeling gereageerd door deze calculerende houding als uitgangspunt te nemen en de burger als consument te bedienen. Deze 'vermarkting' van de overheid was er op gericht de burger als calculerende klant te bedienen. De laatste jaren zien we echter een nieuwe ontwikkeling. De burger is niet langer meer (alleen) een klant die iets te kiezen wil hebben. Er wordt nu van hem of haar verwacht, dat hij of zij mede vormgeeft aan deze keuzes⁴⁶. Burgers, zo heet het dan, moeten deels hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Om hier vorm aan te geven worden op allerlei terreinen – bijvoorbeeld de gezondheidszorg (zie voor Nederland, Trappenburg, 2008; voor Engeland, Davies et. al. 2006) – initiatieven ontplooid⁴⁷.

Een ander belangrijke terrein waarop we experimenten rond actief burgerschap tegen komen is de buurt. Grof gesteld kunnen er twee soorten redenen worden onderscheiden, waarom het goed zou zijn als burgers op dit niveau actief zouden zijn. Enerzijds heeft de overheid burgers nodig om haar capaciteit voor en kwaliteit van besturen te vergroten. Hier wordt veelal gewezen op de complexiteit van problemen waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet⁴⁸. Er wordt in dit kader ook wel gesproken van 'wicked problems' (Rittel en Weber, 1973). Dergelijke problemen kenmerken zich door "het feit dat er geen overeenstemming bestaat over hun diagnose, dat de omschrijving van het probleem afhankelijk is van de voorgestane oplossing, dat er weinig marge is voor fouten en dat beleidsmaatregelen dikwijls weer nieuwe problemen

⁴⁶ Deze verschuiving is niet enkele een Nederlandse aangelegenheid. Voor het Britse verhaal, zie bijvoorbeeld, Barnes et. al, 2007.

⁴⁷ Deze nadruk op de eigen verantwoordelijkheid is allerminst onomstreden. Deze nadruk op eigen verantwoordelijkheid kan enerzijds mensen ruimte geven om hun eigen leven vorm te geven, maar het kan ertoe leiden dat zij er alleen voor komen te staan. Eigen verantwoordelijkheid zou dan vooral betekenen, dat de overheid zich terugtrekt en dat iedereen het zelf maar (op de markt) moet uitzoeken. Voor een kritiek op deze neo-liberale variant van het eigen verantwoordelijkheidsdenken zie bijv. Newman en Clarke, 2009)

⁴⁸ In hoofdstuk 7 kom ik uitgebreid terug op wat deze complexiteit inhoud.

genereren” (Wagenaar, 2005, p. 8) Een dergelijke problematiek, zo luidt het argument, is niet gebaat bij ‘top-down’ beleid. Dit beleid zou beter in en met de wijk gemaakt kunnen worden (Wagenaar, 2007a). Burgers krijgen daarmee een belangrijke rol in het proces. De inbreng van hun lokale kennis en ervaring is nu van cruciaal belang om het beleid te laten aansluiten bij de wijk. Burgers voelen zich daarmee ook ‘eigenaar’ van het probleem en de oplossing. Zij zullen daarmee minder snel een tegenmacht vormen, maar belangrijker, zij zullen zich betrokken voelen om de oplossing tot een succes te maken. De inzet van deze ‘street science’ (Corburn, 2005) zou daarmee een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan zowel de effectiviteit van het beleid als het draagvlak ervoor. Het betrekken van burgers vergroot op die manier de bestuurlijke capaciteit.

Een tweede groep argumenten richt zich niet zozeer op de mate, waarin het betrekken van burgers een bijdrage kan leveren aan het oplossen van sociale vraagstukken, maar op bijkomende positieve effecten. Zo kan het betrekken van burgers bij beleid – mits goed gedaan, iets waar ik in het tweede deel van deze dissertatie veelvuldig op zal terugkomen - de legitimiteit van het lokaal bestuur vergroten. Gezien het in hoofdstuk 2 besproken toegenomen wantrouwen tegen de overheid, is dit een belangrijke overweging om burgers te betrekken bij het bestuur. Een ander belangrijk argument is dat door burgers bij het bestuur te betrekken zij allerlei democratische capaciteiten ontwikkelen die de samenleving kunnen versterken. Wagenaar vat dit als volgt samen: “The active involvement in the democratic process strengthens the democratic process because citizens learn to distinguish between their personal needs and desires and the common interest. In addition they practice various important democratic skills such as conflict management, the careful articulation of their own position, listening, arriving at productive compromise, patience in dealing with thorny public issues, and the appreciation of difference. Participation in democratic process strengthens citizenship” (Wagenaar, 2007a, p. 29).

Ten slotte wordt er vaak verondersteld dat het betrekken van burgers bij het bestuur een positieve bijdrage levert aan het ontwikkelen van sociaal kapitaal in een wijk. Zoals we hebben gezien in paragraaf 4.2.1 wordt een gebrek hieraan veelal gezien als een oorzaak van veel problemen in een wijk. Door burgers op te nemen in en actief deel te laten hebben aan allerlei netwerken ontstaan nieuwe relaties met andere bewoners, beleidsmakers, sociale instellingen en professionals, die actief zijn in en buiten de wijk. De vaardigheden en relaties die burgers op deze manier opdoen, kunnen zij vervolgens op andere plaatsen weer inzetten. Burgers zo laten deze verschillende argumenten zien, vormen met andere

woorden een noodzakelijk onderdeel om een gebiedsgerichte, integrale benadering van wijkproblemen tot een succes te maken.

4.2.4 Het dominante paradigma kritisch bekeken

In de afgelopen drie paragrafen heb ik geprobeerd de betekenis van drie van de dominante concepten in het stedelijk beleid en hun onderliggende argumentatie duidelijk te maken. Hieruit zou de indruk kunnen ontstaan, dat het paradigma door iedereen wordt geaccepteerd. Dit is echter, zeker binnen de wetenschap, niet het geval. Het voert te ver om de kritiek hier uitgebreid te bespreken. Dit zou ook aan het doel van dit hoofdstuk – het schetsen van een deel van de achtergrond waartegen de door mij onderzochte praktijken van vernieuwende burgerparticipatie begrepen moeten worden – voorbij schieten. Om echter te voorkomen dat een eenzijdig beeld zou blijven hangen, wil ik kort enkele van de belangrijkste kritiekpunten aanstippen.

Misschien luidt het belangrijkste argument tegen de integrale gebiedsgerichte aanpak wel als volgt: “we should keep in mind that problems in the neighbourhood are seldom problems of the neighbourhood” (Anderson en Musterd, 2005, p. 386). Problemen, waarvoor integraal en gebiedsgericht stedelijk beleid een oplossing probeert te vinden zoals (jeugd-) werkloosheid, vindt zijn oorzaak vaak niet (alleen) in deze wijken. De effectiviteit van een dergelijke wijkgerichte aanpak wordt daarmee twijfelachtig. Hieraan wordt vaak het argument gekoppeld, dat een wijkgerichte aanpak slechts een beperkte groep mensen met specifieke problemen bereikt. Onderzoek van Van Gent et. al. laat bijvoorbeeld zien, dat het 40-wijken programma van minister Vogelaar, dat zegt zich met dit beleid te richten op het tegengaan van sociale deprivatie en uitsluiting, in het beste geval slechts 8,1% van de totale groep in Nederlands heeft bereikt (Van Gent et. al., 2009b). Zweeds onderzoek laat zelfs zien, dat slechts 4,7% van de arme huishoudens op deze manier wordt bereikt (Anderson, 2004). Voortbouwend op deze argumenten wordt gesteld, dat de gebiedsgerichte aandacht te eenzijdig is en dat in sommige gevallen een meer sectorale aanpak juist gewenst zou zijn (Anderson en Musterd, 2005).

Maar niet alleen de wijkgerichte oriëntatie van het stedelijk beleid wordt bekritiseerd. De kritiek richt zich ook op specifieke instrumenten. De kritiek concentreert zich op de fysieke focus die veel stedelijk beleid nog altijd kenmerkt (het zogenaamde ‘stenen stapelen’). Dit leidt nu veelal tot een focus op het verkrijgen van de juiste sociale mix, waarbij hogere inkomensgroepen door de

bouw van duurdere (koop-)woningen naar deze wijken moeten worden gelokt. Diverse onderzoeken laten echter zien dat het sociale effect van deze fysieke interventies minimaal is (Tunstall en Fenton, 2006). Sterker nog, empirisch onderzoek van Pinkster wijst erop, dat er een belangrijk negatief onbedoeld effect aan een dergelijk aanpak kleeft. Mensen die er sociaal en economisch zwakker voorstaan zien hun sociale netwerk doorbroken worden. Voor het omgaan met dagelijkse vragen, zoals het verkrijgen van voedsel, financiële hulp of het vinden van een oppas, zijn zij hier vaak juist afhankelijk van. Zij die het slechtst af zijn voor het veranderen van de sociale mix in een buurt, zouden er na afloop dus nog wel eens slechter, in plaats van beter voor kunnen staan (Pinkster, 2007).

Naast kritiek op de wijkgerichte oriëntatie en specifieke instrumenten, kunnen ten slotte verschillende vormen van kritiek op de bestuurlijke en democratische processen worden onderscheiden. Op lokaal niveau zouden wel eens niet de capaciteiten, kwaliteiten en mogelijkheden aanwezig kunnen zijn om dergelijke vormen van bestuur tot een succes te maken. Zo wijzen Sullivan en Lowndes erop dat “in comparison with larger units, neighbourhood governance is likely to control fewer of the aspects of citizens’ situation over which they desire influence” (Lowndes en Sullivan, 2008, p. 67). Voorts constateren ze dat het werk op wijkniveau vaak niet de mensen weet te trekken die een dergelijk proces kunnen dragen. Hoewel de problemen vaak zwaar wegen, zou het lokale karakter van de oplossingen niet de juiste mensen aantrekken.

Maar niet alleen de rol van bestuurders wordt kritisch bekeken. Ook aan de positieve bijdrage van bewoners wordt getwijfeld. Er wordt getwijfeld of bewoners wel de tijd, de motivatie en de capaciteiten hebben om zich in te zetten voor hun wijk⁴⁹. Tegelijkertijd wordt er gesteld dat door burgers zo nauw te betrekken bij het bestuur, zij zich minder kritisch ten aanzien van het beleid zullen opstellen. Burgers worden zo klanten en co-producenten in plaats van de kritische burgers, die zij in een democratie (ook) moeten zijn (Newman, 2005; Bang, 2004). Ten slotte zou het werken in netwerken bepaalde mensen bevoorrechten. Of anders gezegd, het werken in netwerken hoeft dus niet per se democratisch te zijn (Sørensen, 2005; Van Stokkom, 2006).

De verschillende in deze paragraaf besproken argumenten tegen de integrale gebiedsgerichte aanpak, maken duidelijk dat er, zeker vanuit de wetenschap,

⁴⁹ Ik kom hier in hoofdstuk 6 uitgebreid op terug, als we de wil en de capaciteit om te participeren zullen bespreken.

kritisch gekeken wordt naar de dominantie van deze aanpak in het stedelijk beleid. De verschillende argumenten tegen de integrale wijkaanpak laten zien, dat het hedendaagse beleid niet een natuurlijke en logische keuze is, maar de uitdrukking vormt van een specifieke formulering van de sociale problematiek, waarmee we in steden geconfronteerd worden. Het is goed dit in het achterhoofd te houden op het moment dat we overstappen van het wetenschappelijk debat naar het nationale en Europese stedelijk beleid⁵⁰, zoals zich dat in de afgelopen 15 jaar heeft ontwikkeld. We zullen hier namelijk de drie door mij hier besproken elementen – een wijkgerichte, integrale aanpak, waarbij burgers actief een rol spelen – in verschillende gedaanten opnieuw tegenkomen.

4.3 Beleidsmatige vertaling

Tot nu toe heb ik in dit hoofdstuk op *discursief* niveau geprobeerd vast te stellen, welke elementen zijn te onderscheiden in het stedelijke beleid in West-Europa. We hebben daarbij gezien dat drie concepten – de buurt als probleem en aangrijpingspunt, een integrale en gebiedsgerichte aanpak en actief burgerschap – de kern vormen. Om te zien of we dit terugzien in het stedelijk beleid verleg ik de aandacht naar de drie landen – Nederland, België, en Duitsland - die in mijn onderzoek centraal staan. Ik zal laten zien, dat zich in alle drie de landen de afgelopen jaren een nationaal stedelijk beleid heeft ontwikkeld dat uitdrukking geeft aan deze centrale concepten. Om dit aan te tonen, zal ik kort een beeld schetsen van het beleid van de afgelopen jaren in de verschillende landen. Deze schetsen vormen geen poging om de drie landen systematisch te vergelijken. Ze zijn veel meer bedoeld om te laten zien dat er enerzijds een zekere mate van overeenstemming bestaat in het gevoerde stedelijke beleid in Europa. Anderzijds laat het ook zien, hoe er in de verschillende landen (grotere of kleinere) accentverschillen zijn als het gaat om de vertaling van deze brede beleidsprincipes⁵¹. Over de oorzaak van deze verschillen kan ik hier slechts speculeren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen liggen aan de politiek-bestuurlijke

⁵⁰ Ik spreek bewust niet van praktijk omdat ik ga kijken, hoe dit paradigma zich vertaalt naar het beleidsniveau. In latere hoofdstukken, als ik onze empirische bevindingen bespreek, zullen we pas zien of en hoe veel van de hier besproken elementen ook terugkeren in de praktijk.

⁵¹ Zoals Atkinson ook stelt: “given the current emphasis on the role of multi-sectoral partnerships and community participation in area-based urban regeneration initiatives, we once again need to be sensitive to the very different forms of thinking about, and attitudes towards, state-civil society relations across Europe. Thus terms such as partnership and community participation take their meaning from the different political, legal, social and cultural traditions of each country. As a result policies deploying these means often differ considerably between countries even when they operate under the same EU programme (e.g. URBAN and URBAN II)” (Atkinson, 2007, p. 17).

context, waarin dergelijke programma's zich ontwikkelen. Maar ook het ontbreken van een geschiedenis, als het gaat om stedelijk beleid; de verhouding tussen nationale en lokale overheden; de mate waarin overheden überhaupt geacht worden te interveniëren en de rol die andere spelers op de lokale en nationale markt hebben, zouden een rol van betekenis kunnen spelen. Ik ga hier verder niet in op dit vraagstuk⁵².

4.3.1. Het Nederlandse Grotestedenbeleid (GSB)

Het Nederlandse stedelijk beleid kent een lange geschiedenis (Vermeijden, 2001). Was er na WO II vooral sprake van een kwantitatief huizentekort, vanaf eind jaren '60 was er vooral sprake van een kwalitatief tekort. In eerste instantie draaide het daarbij om de kwaliteit van de woning, maar in de jaren '80 – in de tijd van de stadsvernieuwing – verschuift de aandacht naar de verbetering van het woon- en leefklimaat in oude stadswijken. Meer en meer werd duidelijk dat in sommige stedelijke gebieden een concentratie van problemen aanwezig was, was die bestuurlijke aandacht vroeg. Zo stellen de G4 (de grote vier steden, Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag) in een brandbrief, die zij aan het eerste kabinet Kok sturen, dat als gevolg van werkloosheid, etnische concentratie en toenemende criminaliteit in specifieke wijken en socio-economische segregatie in de stad dreigt. Deze problematiek, die zij als buitenproportioneel bestempelen, vraagt volgens hen om specifiek stedelijk beleid. Mede in reactie hierop ontstond midden jaren '90 het Grotestedenbeleid (GSB)⁵³. Was het nationale stedelijke beleid tot die tijd een gezamenlijke opdracht voor verschillende ministeries, nu werd er eerst een staatssecretaris en later een minister van Grotestedenbeleid aangesteld, die moest proberen een integraal beleid te ontwikkelen. Doel was: het realiseren van 'de complete stad', 'de krachtige stad' of de 'leefbare stad'⁵⁴. Na een eerste 'pioniersfase (GSB-I)' van 1994-1998, en een 'ontwikkelingsfase (GSB-II)' van 1998 tot 2004, draait het in de derde fase (GSB-III), om het behalen van concrete resultaten. Ik richt mijn aandacht op de laatste twee fasen.

⁵² Voor zover mij bekend is er nog geen systematische vergelijking van het beleid in alle landen van de EU. Van den Berg et. al. hebben een overzicht verzameld van het beleid in 15 Europese lidstaten (Van den Berg et. al, 2007), en Van Kempen et. al. heeft hetzelfde gedaan voor de nieuwe Europese lidstaten (Van Kempen et. al, 2005). Maar een verzameling is nog geen vergelijking. Twee voorbeelden van deelvergelijkingen kunnen gevonden worden in Wolffhardt et. al. 2005 en Atkinson en Carmichael, 2007.

⁵³ De verschillende beleidsnota's, evaluaties en andere officiële stukken rond het grotestedenbeleid kunnen worden teruggevonden op <http://www.grotestedenbeleid.nl/>.

⁵⁴ Dit zijn de ideaalbeelden die in de verschillende beleidsnota's als leidraad werden genomen. Achter dit label gaat een telkens verschuivend beeld schuil van de stedelijke problematiek en de daarvoor gevraagde maatregelen.

In de tweede fase van het GSB gaat het om het realiseren van een ‘complete’ stad. Een stad met leefbare en veilige buurten, goede woningen, integratie van etnische minderheden, goede onderwijs- en zorgvoorzieningen, gedifferentieerde woonomgevingen, goede verbindingen, groenvoorziening, economische vitaliteit met werk voor wie dat zoekt, veilige kinderspeelplaatsen en een nieuw elan voor iedereen. Voor de realisatie van deze doelstelling is het noodzakelijk om op vier deelgebieden gelijktijdig in te grijpen: economisch, fysiek, sociaal en veiligheid. Het idee hierachter is, dat van de gelijktijdige aanpak van vraagstukken op deze deelgebieden een elkaar versterkende positieve werking zou uitgaan. Naast ingrepen op deze inhoudelijke deelgebieden worden er ook drie procesdoelstellingen geformuleerd. Er moest sprake zijn van regionale coördinatie; actieve participatie van burgers, bedrijven en organisaties bij de formulering en uitvoering van nieuw beleid; en er moest sprake zijn van een integrale, gebiedsgerichte aanpak van benoemde achterstandswijken (Braun, et.al., 2007). Op basis van een analyse van de problematiek in de eigen wijken moest elke stad een integrale aanpak, gekoppeld aan meetbare doelstellingen, worden geformuleerd. Deze werd vastgelegd in een convenant tussen de stad en de centrale overheid. Daarbij werden geen individuele projecten gesubsidieerd, maar werd er gekozen voor de financiering van meerjarige stedelijke programma’s.

Uit de verschillende analyses van GSB-II⁵⁵ komt een kritisch, maar optimistisch beeld naar voren. Zo is er vooruitgang geboekt op het terrein van de werkgelegenheid en de kwaliteit van de huisvesting. De kritische vraag is daarbij wel, of een en ander ‘dankzij’ of ‘ondanks’ het stedelijke beleid is gebeurd. De positieve economische situatie gedurende deze convenantperiode zou namelijk wel eens van veel groter belang kunnen zijn voor de verklaring van de afnemende werkloosheid. Ook bij de verbetering in de huisvesting wordt een kritische kanttekening geplaatst. Hoewel in zichzelf een goede ontwikkeling, wordt getwijfeld, aan de bijdrage die dit levert aan de oplossing van allerlei sociale vraagstukken. Er zou, zou luidt het verwijt, nog te veel vanuit stenen gedacht worden. Wat betreft het proces wordt gesteld dat GSBII – en dit is iets wat we ook in andere landen zullen zien – ertoe heeft bijgedragen dat bestaande bestuurlijke praktijken, zoals verkokering van financiële middelen en versnippering van aandacht, doorbroken moest worden. Door onder andere het

⁵⁵ De resultaten van verschillende evaluaties van bijvoorbeeld de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de VROM-Raad, de Raad voor het openbaar Bestuur (RoB) en de Sociaal Economische Raad (SER), zijn samengebracht in het door het ministerie van Binnenlandse Zaken gepubliceerde ‘Steden op stoom: tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002. Dit rapport kan worden gedownload op:

<http://www.grotestedenbeleid.nl/files/file.php?id=62>

werken met integrale programma's en het samenbrengen van fondsen van verschillende ministeries, vormt het een soort 'pilot'-project voor de meer algemene verandering in het werk van overheden (RMO, 2001).

Voortbouwend op dit kritisch optimisme zien we in GSB-III twee belangrijke verschuivingen. Ten eerste is de rol van de nationale overheid nog meer coördinerend geworden. Door vooral kaders uit te zetten, uitkeringen en het proces van monitoring te stroomlijnen en de verantwoording te beperken tot eenmalig en achteraf, probeert ze duidelijkheid en beleidsvrijheid te creëren. Als tweede, en als 'tegenprestatie' voor deze grotere vrijheid, worden steden geacht de rol van burgers bij het beleidsproces te versterken en staan integrale aanpak en maatwerk nog verder centraal (BZK, 2004). Met het aantreden van het kabinet Balkenende IV krijgt deze aanpak een impuls door de wijkaanpak waarbij 40-wijken, beter bekend als Vogelaar-wijken, worden geselecteerd. Deze aandachts- of krachtwijken scoren het slechtst op basis van indicatoren rond (sociale en economische) deprivatie, fysieke indicatoren en de mening van bewoners omtrent de leefbaarheid van hun wijk (Van Gent et. al., 2009b). Waar in het GSB-III programma (en haar voorlopers) fysieke ingrepen dominant waren, heeft het 40-wijken-programma een sterker sociaal karakter. Wat verder opvalt, is dat naast overheden nu ook woningbouwcorporaties officiële partners worden. Zij worden geacht geld te investeren in een fonds, waaruit investeringen in de 40 geselecteerde wijken kunnen worden gedaan.

Het Nederlands beleid van de afgelopen 15 jaar kenmerkt zich door zijn gebiedsgerichte en integrale aanpak. De laatste jaren zien we daarbij, dat naast fysieke de sociale ingrepen steeds nadrukkelijker in beeld zijn gekomen. Dit neemt enerzijds de vorm aan van allerlei sociale programma's, maar heeft er daarnaast toe geleid dat er druk geëxperimenteerd wordt met het vinden van manieren om burgers meer en meer te betrekken bij het ontwikkelen en implementeren van lokaal beleid. Een voorbeeld hiervan is het Rijksprogramma 'In actie met Burgers' (www.inactiemetburgers.nl) waarin 100 gemeenten gezamenlijk deelnamen aan 17 lokale proeftuinen burgerparticipatie. In vergelijking met andere Europese landen ontwikkelt zich al redelijk vroeg een stedelijk beleid, waarin uitdrukking wordt gegeven aan de gebiedsgerichte, integrale aanpak waarover we in de vorige paragraaf spraken. Nederland wordt dan ook, tezamen met Engeland, veelal gezien als voorloper en inspiratiebron (Zimmerman, 2005; GHK, 2003). We zullen dit ook zien als we naar het stedelijk beleid in België en Duitsland gaan kijken. Deels geïnspireerd door de Nederlandse ontwikkelingen (en successen), zien we hier in een iets later stadium

ook een stedelijk beleid ontstaan dat vergelijkbaar is met het Nederlandse beleid, maar waarbij wel heel duidelijk nationale en lokale accenten worden gelegd.

4.3.2 Het Vlaamse Grootstedenbeleid

Gericht nationaal stedelijk beleid in België heeft zich pas de laatste 10 jaar ontwikkeld. Daarbij kan beter gesproken worden van Vlaams stedelijk beleid, omdat stedelijk beleid in België sinds 1974 een regionale aangelegenheid is. Het is met de opkomst van het Vlaams Blok (nu Vlaams Belang) in de stedelijke politiek, dat de stedelijke problematiek voor het eerst centraal komt te staan. Tot die tijd werd er wel aandacht besteed aan stedelijke problemen, maar bestond er geen specifiek nationaal stedelijk beleid (de Brabander, 1998). De zorgelijke economische en sociale toestand in veel oude stadswijken komt nu in een ander licht te staan. In eerste instantie worden allerlei lokale en regionale ad hoc beleidsinstrumenten ingezet, maar in 1995 ontstaat een meer gecoördineerde aanpak met het in leven roepen van het Sociaal Impulsfonds (SIF). “The general goal of this fund consists in helping local governments in ameliorating the quality of urban life, and especially in redressing the environmental quality in underprivileged neighbourhoods and assisting them in the fight against deprivation or the realization of wellbeing” (De Brabander, 1998, p. 46). In de praktijk blijkt de nadruk hierbij vooral te liggen op de sociale kant van de problematiek, iets wat zich veelal vertaalt naar armoedebestrijding. Er werd gewerkt met convenanten tussen de steden en de regionale overheid, waarin indicatoren waren opgenomen, die bepaalden of verdere financiering van projecten zou plaatsvinden. Dit alles was op dat moment vrij nieuw voor de Vlaamse Regering en zij vond hiervoor inspiratie bij het Nederlandse grotestedenbeleid. Aan het nieuwe beleid werd extra status en betekenis gegeven, doordat er een minister voor binnenlandse aangelegenheden, stedelijk beleid en huisvesting, werd aangesteld.

Hoewel over het algemeen positief beoordeeld, verdwijnt met de nieuwe regering in 1999 het SIF. Dit heeft te maken met een verschuiving in de oriëntatie van het beleid. Waar bij het SIF nog de nadruk lag op het bestrijden van armoede, draait het in het nieuwe stedelijk beleid, vormgegeven in het Stedenfonds, veel meer om het scheppen van kansen en het versterken van potenties (Loopmans, 2007). Doel van het beleid is de leefbaarheid te vergroten en midden en hogere inkomensgroepen naar de stad te trekken (Project Stedenbeleid, 2003). Ondanks deze verschuiving in de oriëntatie van het beleid en het in het leven roepen van een nieuw fonds, blijven veel van de methoden van het SIF wel gewaarborgd. Zo

blijft er een nadruk op partnerships en worden er convenanten en contracten afgesloten tussen de verschillende bestuurlijke lagen. Daarbij krijgt de lokale overheid, net als in Nederland, een grotere mate van vrijheid om het geld te besteden.

Wat opvalt aan het Vlaamse beleid is dat het qua instrumentarium en structuur veel lijkt op de Nederlandse aanpak. De convenanten, de beleidsvrijheid voor steden en het zoeken van partnerships zijn hier voorbeelden van. De sociale agenda heeft echter in Vlaanderen vanaf het allereerste begin een veel grotere rol gespeeld. Hoewel er met het nieuwe stedenfonds hier een kentering in lijkt te zijn gekomen, is het maar de vraag, in hoeverre dit op lokaal niveau ook het geval is. Loopmans laat bijvoorbeeld zien, dat in de grotere steden de sociale sector dusdanig verweven was met het stedelijk beleid dat zij ook binnen het Stedenfonds nog altijd een groot deel van de beschikbare gelden in sociale projecten investeren (Loopmans, 2007).

4.3.3 Het Duitse Soziale Stadt beleid

In Duitsland is het stedelijk beleid, net als in Vlaanderen, lange tijd geen nationale aangelegenheid, maar iets dat zich voornamelijk afspeelt op het niveau van de deelstaten (*Länder*). Zo ontstaat begin jaren '90 in Noordrijn-Westfalen het programma '*Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf*'. Dit wordt algemeen gezien als het eerste Duitse integrale programma om stedelijke problemen aan te pakken. Dit programma vormde de blauwdruk voor het in 1996 gelanceerde en in 1999 geïmplementeerde '*Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf" – Soziale Stadt*' (*Soziale Stadt*). Het programma vond zijn inspiratie deels in Europa (zie 4.3.4), maar ook in het Nederlandse Grotestedenbeleid en het Engelse 'New Deal for Communities' (Zimmermann, 2005). Op de achtergrond speelt hierbij ook de op dat moment in Duitsland actuele discussie over de noodzaak tot bestuurlijke vernieuwing (Zimmermann, 2005, p. 14-38). Naast een verbetering van de situatie in de specifieke wijken vormt de wens tot institutionele hervorming dan ook een belangrijk element van het programma. Sterker nog, gezien de beperkte financiële middelen, die gekoppeld werden aan het Soziale Stadt programma, waren het vooral deze procedurele en bestuurlijke ontwikkelingen waar veel van verwacht wordt. Dit zien we dan ook terug in een tweetal belangrijke ontwikkelingen die met dit programma op stedelijke niveau in gang zijn gezet.

Ten eerste de invoering van zogenaamde burgerfora. Deze geïnstitutionaliseerde, regelmatig terugkerende overleggen tussen de stad, burgers en professionals,

dienen er toe, dat velen de kans krijgen om met elkaar over de toekomst van de wijk na te denken. Daarnaast is er druk geëxperimenteerd met de ontwikkeling van ‘Quartiermanagement’ of ‘Stadtteilmanagement’⁵⁶. Het idee was, dat het voor het welslagen van de wijkgerichte aanpak een ‘Quartiermanagement’ ter plaatse aanwezig diende te zijn die „sowohl als Ansprechpartner für die Bürger dient und dem Programm im Stadtteil eine Adresse gibt als auch koordinierende Funktionen hinsichtlich der Verwaltung übernimmt“ (Zimmermann, 2005, p. 53). De opdracht voor het Quartiermanagement bestaat enerzijds uit het activeren van bewoners en het vormen van netwerken en projecten waarin burgers en beleidsmakers samenwerken. Anderzijds zijn zij een belangrijke gesprekspartner voor de stad waarbij zij lokale kennis koppelen aan kennis van bestuurlijke processen. Meestal bestaat het Quartiermanagement uit een team waarbij er één iemand een achtergrond in de planologie of stedenbouwkunde en de ander een achtergrond in het sociaal werk heeft. Om de binding met de wijk te vergroten, worden de Quartiersbureaus aangestuurd door zogenaamde *Träger*. Dit kunnen mensen zijn die vrijgemaakt worden uit de stedelijke diensten, commerciële (plannings-) bureaus, sociale instellingen en verenigingen van burgers die actief zijn in de wijk. Dit laatste werd vanuit het programma sterk gestimuleerd, maar werd uiteindelijk slechts in een klein aantal steden – waaronder Dortmund – gerealiseerd. Het Quartiermanagement wordt veelal gezien als een belangrijke voorwaarde voor het toekomstige succes van het stedelijk beleid bij het oplossen van lokale vraagstukken (zie bijv. Franke, 2003). Het zijn deze formele en vanuit de overheid geïnitieerde initiatieven, die kenmerkend zijn voor het stedelijk beleid in Duitsland. Deze institutionele vernieuwingen zijn daarmee tegelijkertijd de kracht van het Duitse stedelijk beleid, maar maken haar ook kwetsbaar, omdat partijen oude routines en manieren van denken moeten opgeven.

4.3.4 URBAN: contouren van een Europees grootstedelijke beleid

Niet alleen op landelijk niveau heeft zich de afgelopen 15 jaar een specifiek stedelijk beleid ontwikkeld. Ook op Europees niveau ontstaat in de loop van de jaren '90 voorzichtig een stedelijk beleid. Via de DG voor de Regio's en de Structurele Fondsen werd er wel geld beschikbaar gesteld voor specifieke regio's in Europa, maar hierbij is nog geen sprake van een expliciete focus op steden. Dit verandert midden jaren '90 met de introductie van het URBAN programma.

⁵⁶ Voor een overzicht van de diverse vormen, die het Quartiermanagement in de praktijk heeft aangenomen, zie Franke, 2003. Het belang van Quartiermanagement binnen het ‘Soziale Stadt’-programma blijkt wel uit het feit dat een van de voorwaarden voor het verkrijgen van subsidie het oprichten van een Quartiermanagement was.

Hiermee reageerde de EU op de toenemende erkenning dat er zich in steden van Europa steeds meer ongelijkheid, sociaal economische deprivatie, uitsluiting en fysieke verwaarlozing van woning en de omgeving concentreert in specifieke wijken (zogenaamde *cartiers en crise*). Het URBAN programma was bedoeld om vanuit de EU lokale initiatieven en beleidsprogramma te ondersteunen en te initiëren. Hierbij werd opnieuw vooral gekeken naar al langer bestaande praktijken in Nederland en Engeland (GHK, 2003).

Naast inhoudelijke doelstellingen op sociaal, fysiek economisch gebied, stonden ook hier de bekende procedurele doelstellingen van een gebiedsgerichte, integrale aanpak en een actieve betrokkenheid van de burger centraal (GHK, 2003, p. 8). Na een aantal pilot-projecten begin jaren '90 (o.a. in Antwerpen Noord), worden in 1994 met het URBAN programma 118 wijken in Europa aangewezen. Tezamen werd in het URBAN-1 programma (1994-1999) ongeveer 721,4 miljoen euro geïnvesteerd (GHK, 2003). Het URBAN programma begint met hoge ambities. Op het gebied van de aanpak van fysieke problemen, zoals het slechte onderhoud van huizen, een verouderde woningvoorraad, of het gebrek aan groen in de wijk zijn belangrijke resultaten behaald. Maar de ambities met betrekking tot het oplossen van sociaal-economische vraagstukken rond bijvoorbeeld armoede, criminaliteit en opleiding blijken veelal niet gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het actief betrekken van lokale gemeenschappen bij het formuleren en implementeren van actie-programma's. Een en ander bleek veel ingewikkelder dan van te voren was gedacht. Er was, zo constateert Carpenter, te weinig rekening gehouden met de complexiteit van dergelijke vraagstukken en processen (Carpenter, 2006).

Veel groter was het institutionele effect van het programma. De in het programma expliciet opgenomen idee van het werken in termen van 'partnerships', betekende voor veel landen een breuk met op dat moment leidende gedachten over stedelijk beleid. "One of the most important legacies of the URBAN programme has been this partnership working, which has paved the way for the formation of lasting relationships and the creation of networks of public- and private-sector organizations, brought round the table in many cases for the first time to focus on area-based initiatives" (Carpenter, 2006, p. 2156). De in de vorige paragraaf geconstateerde nationale nadruk op integrale beleidsaanpak werd met andere woorden versterkt of, in sommige gevallen, in gang gezet door de in URBAN opgenomen voorwaarden. Op deze manier heeft het dan ook bijgedragen aan een zekere uniformiteit van de beleidsplannen en aanpak binnen Europa. Hierbij moet wel vermeld worden dat het effect per

lidstaat verschilt⁵⁷. Zo stellen Braun et. al. Dat, gezien het relatief geringe budget en het al bestaande beleid, de impact in Nederland gering is geweest (Braun et. al., 2007). Voor Vlaanderen en Duitsland geldt echter, dat het een belangrijke bijdrage heeft geleverd. Loopmans et. al. wijzen erop dat het Grootstedenbeleid vanaf 1995 deels geïnspireerd is door de successen van het URBAN-pilot project in Antwerpen en dat veel lokaal beleid mede gefinancierd is vanuit URBAN gelden en derhalve “are compelled to play the game ‘the EU way” (Loopmans et. al., 2007, p. 97). Hetzelfde geldt voor Duitsland, waar de ‘stick and carrot’ aanpak (Kunzmann, 2007, p. 188), een groot aantal projecten mogelijk heeft gemaakt. Deze hebben er aan bijgedragen, dat traditionele bestuurlijke grenzen worden doorbroken en dat er ruimte ontstaat voor integraal beleid met een rol voor burgers en bedrijfsleven.

De verschillende nationale stedelijke beleidsprogramma’s overziend valt op, dat ze alle drie naast inhoudelijke overeenkomsten (aandacht voor sociale, fysieke en economische problemen) vooral ook qua aanpak belangrijke overeenkomsten vertonen. De drie in paragraaf 4.2 ontwikkelde concepten – een wijkgerichte, integrale benadering met daarin een prominente rol voor burgers – zien we in alle drie de landen, alsmede op Europees niveau terug. Zoals gezegd zijn hierbij wel belangrijke accentverschillen zichtbaar, maar over het algemeen kunnen we stellen, dat er op beleidsniveau een zekere overeenstemming lijkt te bestaan. Meer nog dan op inhoudelijk niveau is dit het geval op institutioneel niveau. Met het stedelijk beleid wordt geprobeerd traditionele manieren van beleidsontwikkeling en uitvoering te doorbreken en wordt er gezocht naar nieuwe manieren om maatschappelijke problemen aan te pakken. Dat daarbij nog een lange weg te gaan is moge duidelijk zijn. Het is ook maar de vraag of – ook gezien de in paragraaf 4.2.4 besproken bezwaren tegen dit paradigma – dit een realistische verwachting is. Dit neemt echter niet weg, dat zich binnen het stedelijk beleid een zekere overeenstemming heeft afgetekend die een belangrijk gedeelte van de context vormt, waarbinnen we de in deel II van deze dissertatie besproken voorbeelden kunnen begrijpen.

⁵⁷ Een paper van Wolffhardt et. al. geeft meer inzicht in, hoe het URBAN programma, mede onder invloed van de nationale context, zeer verschillende effecten heeft op stedelijk niveau. Zo wijzen zij erop, dat sommige steden de URBAN projecten vooral een versterking zijn van bestaand beleid (absorption), dat in andere gevallen er sprake is van het doorvoeren van projecten, maar dat de bestaande politieke en bestuurlijke structuren in stand worden gehouden (accomodation) en dat het in sommige gevallen een daadwerkelijk breuk heeft bewerkstelligd in het denken en doen van beleidsmakers (transformation) (Wolffhardt et. al., 2005)

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik geprobeerd duidelijk te maken hoe zich de afgelopen jaren in West-Europa zowel conceptueel als beleidsmatig een specifiek paradigma omtrent stedelijk beleid heeft ontwikkeld dat zich concentreert rond de termen gebiedsgerichte aanpak, integrale aanpak en actief burgerschap. Daarbij vormt stedelijk beleid naar mijn mening één van de terreinen, waarop de in de vorige twee hoofdstukken besproken ontwikkelingen omtrent democratische en bestuurlijke vernieuwing samenkomen. Samenkomen niet alleen in de zin, dat het belangrijke argumenten levert ter legitimatie van een gebiedsgerichte integrale aanpak met een grote mate van actieve betrokkenheid door burgers, maar vooral ook dat het een van de terreinen is die juist ook dienen als niveau waarop in de praktijk geëxperimenteerd wordt met het geven van antwoorden op deze discussies. Onderzoek naar stedelijk beleid is dáárom ook juist zo interessant en noodzakelijk. De ervaringen die op dit niveau namelijk worden opgedaan, kunnen naar mijn overtuiging bijdragen aan het formuleren van betere antwoorden op de democratische en bestuurlijke uitdagingen, waar we voor staan. Gezamenlijk hebben de afgelopen drie hoofdstukken de achtergrond proberen te schetsen, waartegen de door ons onderzochte praktijken van bewonersparticipatie moeten worden begrepen. Maar zoals altijd zitten de echte lessen niet zozeer in de achtergrond, maar bevinden deze zich in de details.

Hoofdstuk 5: Van grote woorden naar ‘kleine praktijken’

5.1 Inleiding

Door in de afgelopen hoofdstukken de democratische, bestuurlijke en beleidsmatige context te schetsen, waarbinnen bewonersinitiatieven geplaatst moeten worden, heb ik geprobeerd te laten zien wat er zo intrigerend is aan de bestudering van bewonersinitiatieven. We hebben gezien dat deze lokale initiatieven passen binnen een aantal veel grotere maatschappelijke ontwikkelingen. In dit hoofdstuk wil ik de overgang maken naar een andere manier om deze initiatieven te onderzoeken, namelijk middels empirisch onderzoek naar specifieke bewonersinitiatieven. Daarbij heb ik er in mijn studie voor gekozen mijn aandacht te richten op de *praktijk* van bewonersparticipatie. Daarmee bedoel ik dat ik aandacht besteed aan wat burgers daadwerkelijk doen, welke activiteiten ze ondernemen, tegen welke barrières ze aanlopen en welke samenwerkingsverbanden zich ontwikkelen. De centrale vraag van het tweede deel van de dissertatie luidt als volgt: *hoe biedt bewonersparticipatie een (gedeeltelijke) antwoord op het omgaan met complexe maatschappelijke problemen in achterstandswijken in drie Europese steden?* Om op deze vraag een antwoord te geven heb ik de geschiedenis en huidige werking van een aantal bewonersinitiatieven gereconstrueerd. In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik uitleggen waarom en hoe ik dit heb gedaan. In paragraaf 5.2 ga ik nader in op de praktijkgerichte benadering die ten grondslag licht aan de manier, waarop ik mij met de bewonersinitiatieven heb bezig gehouden. Vervolgens ga ik in paragraaf 5.3 nader in op de specifieke methoden – participerende observatie, kwalitatief interviewen en Grounded Theory – voor de verzameling en analyse van mijn data⁵⁸. In paragraaf 5.4 ga ik nader in op mijn casus en het idee van contrasterend kwalitatief onderzoek. Ten slotte introduceer ik in paragraaf 5.5 kort de centrale vragen van deel II.

⁵⁸ Anderen hebben er ook op gewezen, dat de door ons gebruikte methoden geschikt zijn voor een dergelijke praktijk-geïntegreerde benadering: “Seeing work and practices as *situated* in this way requires research methods that can access that situatedness — those that draw on observation, with whatever degree of participation, in generating data. This is why, and how, regrounding theorizing in work practices has methodological implications for organizational studies: participant–observer, ethnographic methods also offer purchase for returning the field to its observational origins, for focusing it again on what it is that people actually do in organizations” (Yanow, 2006, p. 1746).

5.2 Praktijken als aandachtsgebied

Zoals ik in hoofdstuk 1 heb uitgelegd ben ik in mijn onderzoek geïnteresseerd in het ‘hoe’, dus de ‘pragmatiek’ van bewonersparticipatie. Deze specifieke oriëntatie past binnen de zogenaamde ‘practice’ of praktijkbenadering, zoals deze de laatste jaren door auteurs als Schatzki, Reckwitz, Wagenaar en Cook en Wenger is ontwikkeld (Schatzki e.a. 2001; Reckwitz, 2002; Wagenaar en Cook, 2003; Wenger, 1998). De praktijk benadering vormt daarbij onderdeel van de algemenere opkomst in de sociale wetenschappen van interpretatieve methoden als discoursanalyse, deconstructivisme, poststructuralisme en hermeneutiek (zie o.a. Yanow en Schwartz-Shea, 2006 en Wagenaar, 2011). Wat al deze verschillende benaderingen, ondanks hun grote verschillen, gemeen hebben is dat zij afstand nemen van een naturalistische opvatting van de werkelijkheid waartoe wij middels onze zintuigen direct toegang zouden hebben. Hoe we vervolgens dan wel toegang tot de wereld om ons heen hebben, is waar het debat tussen de verschillende stromingen om draait. Ik bespreek hier niet de verschillende benaderingen, maar richt me op de praktijkbenadering. Voordat ik aan de hand van een artikel van Wagenaar de precieze bijdrage die een dergelijke praktijkbenadering volgens mij voor onderzoek naar bewonersparticipatie biedt, bespreek wil ik kort ingaan op deze praktijkbenadering⁵⁹.

In een praktijkbenadering gaat het om het begrijpen van het handelen van personen door de aandacht te richten op de praktijken, waarin mensen zich bevinden. Deze op het eerste gezicht tautologische zin, wordt begrijpelijk op het moment dat we specifieker formuleren, wat bedoeld wordt als in dit kader van een praktijk wordt gesproken. Dit is iets waar binnen de praktijkbenadering echter allesbehalve consensus bestaat⁶⁰. In plaats van een definitie van een praktijk vindt je in de literatuur dan ook veelal een omschrijving van wat een dergelijke benadering inhoudt of probeert bloot te leggen. Zo onderscheiden Wagenaar en Cook een groot aantal concepten – handelen, gemeenschap, gesitueerdheid, criteria en standaarden, weten, dialectiek, discours en emoties en

⁵⁹ Het voert te ver om hier een heel overzicht te geven van de literatuur die zich bezighoudt met deze *practice*-benadering. De oriëntatie zoals ik haar in het vervolg van deze paragraaf beschrijf bouwt voort op diverse epistemologische, ontologische en sociologische argumenten. De literatuur op dit gebied heeft zich de laatste jaren in snel tempo ontwikkeld. Een goed beginpunt vormt Schatzki e.a., 2001. Voor een overzicht van verschillende benaderingen van het *practice* begrip, zie Wagenaar en Cook, 2003. Voor de meer filosofische kant van de discussie omtrent *practice* biedt Reckwitz, 2002 een goed beginpunt.

⁶⁰ Zo onderscheiden Wagenaar en Cook bijvoorbeeld al zes verschillende manieren waarop praktijk in de literatuur wordt gebruikt. Zij zien hier echter geen probleem in, maar stellen dat de verschillende vormen onderdeel zijn van een “family of related meanings” (Wagenaar en Cook, 2003, p. 144).

waarden (Wagenaar en Cook, 2003, p. 149-157) – die gezamenlijk een praktijk vormen. Een zelfde strategie, waarin je geen definitie geeft van een praktijk, maar beschrijft uit welke elementen een praktijk bestaat, wordt ook door Reckwitz gehanteerd. Hij omschrijft een praktijk dan als volgt: “A ‘practice’ (Praktik) is a routinized type of behavior which consists of several elements, interconnected to one other: forms of bodily activities, forms of mental activities, ‘things’ and their use, a background knowledge in the form of understanding, know-how, states of emotion and motivational knowledge. A practice – a way of cooking, of consuming, of working, of investigating, of taking care of oneself or of others, etc. – forms so to speak a ‘block’ whose existence necessarily depends on the existence and specific interconnectedness of these elements, and which cannot be reduced to any one of these single elements” (Reckwitz, 2002, p. 249-250).

Een praktijkbenadering begrijpt menselijk handelen dus vanuit de handelingen, regels, manieren van denken, en de materiële artefacten, die gezamenlijk een activiteit vorm geven. Dit is dus iets anders dan bepalen (zoals in meer structuralistische benaderingen) of als gevolg van bewuste keuzes (zoals in subjectivistische benaderingen) handelen. Het gaat ook verder dan een post-structuralistische of discours-georiënteerde benaderingen, omdat hierin voornamelijk aandacht wordt besteed aan het spreken en de taal. In plaats daarvan betreft een praktijkbenadering ook expliciet de materiële condities en het handelen van mensen in de analyse.

Een theoretisch kader zoals de praktijkbenadering moeten we volgens Reckwitz nu begrijpen als een “heuristic device, a sensitizing ‘framework’ for empirical research in the social sciences. It thus opens up a certain way of seeing and analysing social phenomena” (Reckwitz, 2002, p. 257). Om uit te leggen, wat er specifiek zichtbaar wordt als we met een ‘praktijk’-blik naar het handelen van mensen kijken, maak ik gebruik van een artikel van Wagenaar getiteld *Knowing the Rules: Administrative Work as Practice* (2004). In dit artikel, gebaseerd op één enkel interview met een medewerkster van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), ontwikkelt hij aan de hand van een praktijkbenadering een specifiek begrip van de wereld van het openbaar bestuur en wat het betekent om een ambtenaar te zijn. Hiervoor brengt hij nauwgezet het werk in beeld dat verzet wordt door deze ene ambtenaar. Werk krijgt een specifieke betekenis en functie. “By using the concept of *work*, I have in mind the hundreds of practical judgments, the everyday, taken-for-granted routines and practices, the explicit and tacit knowledge that is brought to bear on concrete situations, the moving about in the legal–moral environment of large administrative bureaucracies, the mastering of difficult human–emotional situations, the negotiating of

discretionary space, and the interactive give and take with colleagues that, taken together, make up everyday public administration. Put differently, (...) I point toward public administration as a *practice*” (Wagenaar, 2004, p. 644). Al deze elementen zitten verstopt in de dagelijkse gang van zaken. De gesprekken, beslissingen, e-mails en emoties die uitmaken wat ambtenaren dagelijks doen, vormen tezamen en al doende, wat we bedoelen als we het hebben over de ambtelijke wereld. In veel studies naar de ambtelijke wereld blijven deze alledaagse routines onzichtbaar. Dit heeft gevolgen voor ons inzicht hierin, maar vooral ook voor de manier waarop we tegen deze en andere werelden aankijken. Wagenaar drukt dit als volgt uit: “This approach (praktijkbenadering, MS) differs radically from the traditional tendency in the social sciences to account for the behavior of actors in terms of some rule or mechanism, often hidden or tacit, which purportedly produces or explains that behavior. The behavior, thus, is rendered intelligible by making it comply with a rule. The argument I develop in this article is that, instead, *the actors who are engaged in a particular activity together produce the proper activity through their emerging understanding of what is right or fitting in that particular situation.* This sense of rightness is not given in toto and a priori, but is collectively produced or reproduced in a dialectical interaction with the particulars of the situation at hand as it is embedded in its wider organizational, social, and cultural context” (Wagenaar, 2004, p. 644, mijn cursivering). Een praktijk-georiënteerde benadering gaat er dus vanuit, dat in het gezamenlijke werk de verschillende actoren bepalen hoe een praktijk eruit ziet. Een praktijk is met andere woorden de uitkomst van diverse activiteiten. Deze activiteiten vinden plaats in een specifieke context en worden in gang gezet door een specifieke situatie. In het artikel onderscheidt Wagenaar nu verschillende elementen van administratieve praktijken – gesitueerdheid, de rol van handelen en kennis, en het belang van interactie – ,die tezamen een eerste aanzet vormen voor een praktijk-georiënteerde theorie van het openbaar bestuur. Deze elementen, die hij ‘*social micromechanics*’ noemt, vormen tezamen een reconstructie en verklaring voor de werking van het openbaar bestuur.

Waar Wagenaar deze oriëntatie gebruikt om inzicht te krijgen in het openbaar bestuur, gebruik ik in het tweede deel van deze dissertatie deze oriëntatie om inzicht te krijgen in bewonersinitiatieven. Door middel van mijn reconstructie van de diverse geschiedenissen, en dan met name door het werk dat hierachter zit, zichtbaar te maken, laat ik zien hoe bewoners in samenwerking met een grote schare andere actoren, gezamenlijk en al doende, invulling geven aan deze roep om meer actief burgerschap. Dit biedt, naar mijn mening, vanuit zowel

wetenschappelijke als praktische overwegingen, nieuwe inzichten in de potentie en problemen, die een roep om meer actief burgerschap in zich draagt.

Methoden stellen ons dus in staat om op een bepaalde manier specifieke zaken in beeld te brengen. Dit betekent dus ook dat andere aspecten automatisch buiten beschouwing blijven. Dit is niet erg, maar maakt het belangrijk dat je als onderzoeker ervoor zorgt, dat je vraagstelling aansluit bij de methoden die je gebruikt. Door vraagstelling, data-verzameling en –analyse en de manier, waarop je dit vervolgens opschrijft, op elkaar af te stemmen, ontstaat wetenschappelijk inzicht. Het is op deze manier, dat ik methoden in mijn onderzoek heb ingezet als middelen om de dialoog met mijn omgeving aan te gaan. In de rest van dit hoofdstuk bespreek ik de drie methoden – participerende observatie, kwalitatief interviewen en Grounded Theory - die ik heb gebruikt om die dialoog aan te gaan.

5.3 Drie hulpmiddelen voor een creatieve dialoog met de wereld

Mijn empirisch onderzoek is er op gericht verhalen van mensen, over wat ze gedaan hebben, over hoe bepaalde processen of projecten zich ontwikkeld hebben en de rol die verschillende actoren daarbij gespeeld hebben, boven tafel te krijgen. Of anders gezegd: om de praktijken, die gezamenlijk het bewonersinitiatief vormen, inzichtelijk te maken. Om deze informatie te verkrijgen heb ik gebruik gemaakt van twee methodes die sterk met elkaar verbonden zijn: participerende observatie (5.3.1) en kwalitatief interviewen (5.3.2). Het verzamelen van goede data heeft echter alleen zin indien er op een zinvolle wijze wordt omgegaan met deze data. Hiervoor heb ik Grounded Theory (5.3.3) gebruikt. Methodes zijn gereedschappen, die ons in staat stellen om de dialoog aan te gaan met de wereld om ons heen. Ze helpen ons dingen te zien, er grip op te krijgen, maar ze hebben allemaal ook hun eigen gebruiksaanwijzing. Hierin kun je lezen wat ze wel, maar ook wat de gereedschappen niet kunnen. Kathy Charmaz drukt dit als volgt uit: “A method provides *a* tool to enhance seeing, but does not provide automatic insight (...) Although methods are merely tools, they do have consequences. (...) *How* you collect data affects *which* phenomena you will see, *how*, *where*, and *when* you will view them, and *what* sense you will make of them” (Charmaz, 2006, p. 13). Vanuit deze optiek is het goed om langer stil te staan bij de door mij gebruikte methodes en ons te verdiepen in hun gebruiksaanwijzing.

5.3.1 Etnografie en participerende observatie

Etnografie is een vorm van onderzoek, waarbij de onderzoeker door zich te verplaatsen in en deel te nemen aan de leefwereld van de door hem onderzochte groep, inzicht probeert te krijgen in het doen en denken van deze groep. Etnografisch onderzoek kent een lange en gecompliceerde geschiedenis. Deze ga ik hier niet behandelen (zie hiervoor bijv. Atkinson e.a., 2007). In plaats daarvan richt ik me op een tweetal recente ontwikkelingen, die van belang zijn voor mijn eigen onderzoek: de ‘thuiskomst’ van de etnografie en een toegenomen reflexiviteit ten aanzien van de rol van de onderzoeker.

Etnografie als wetenschappelijk methodologie vindt zijn oorsprong in de (culture) antropologie. Daarbij wordt vaak verwezen naar Malinowski's baanbrekende studies naar de Trobriand eilanden in de jaren '20 van de vorige eeuw. Door zich langere tijd in een andere, ver afgelegen cultuur onder te dompelen probeerde de onderzoeker een zo rijk mogelijk beeld te krijgen van de culture en sociale gebruiken van deze ‘vreemde volkeren’. Vanaf begin jaren '80 verschijnen steeds meer studies, waarbij onderzoekers hun etnografische blik op de eigen, Westerse samenleving richten. In eerste instantie werden daarbij vooral de randen van de samenleving opgezocht en verschijnen er studies naar bijvoorbeeld psychiatrische patiënten, misdadigers, prostituees en daklozen. De laatste jaren zijn echter de meest uiteenlopende onderwerpen – zoals het wonen in oude stadswijken (Blokland, 2003), de verschillende vormen van behandeling van atherosclerose in een ziekenhuis (Mol, 2002) en het werk in wetenschappelijke laboratoria (Latour en Woolgar, 1979) - onderwerp van etnografische studies. Mijn eigen onderzoek – waarin drie West-Europese stadswijken (Rotterdam Pendrecht, Antwerpen Noord, en Dortmund Nordstadt) centraal staan – past goed in deze traditie.

Naast de aandacht voor nieuwe onderwerpen kwam met deze ‘thuiskomst’ de rol van de onderzoeker nog meer ter discussie te staan. Twijfel aan de objectiviteit van de blik van de onderzoeker van vreemde culturen staat daarbij centraal. Dit was altijd al een punt van discussie, maar werd nu de blik, op de eigen samenleving gericht, nog problematischer. Want wat maakt, dat een onderzoeker objectief verslag kan doen van een samenleving, waarvan hij zelf onderdeel is? Een bepaalde mate van verblinding zou op de loer liggen. Etnografisch onderzoek van de eigen samenleving zou enkel gevoed worden door de subjectieve waarneming van de onderzoeker en daarmee zijn wetenschappelijk karakter verliezen. Hoewel een reëel gevaar, is dit geen onoverkomelijk probleem. Dit vraagt een zekere mate van reflexiviteit van de onderzoeker. O'Reilly, een

vooraanstaande etnografe, die op dit gebied veel werk heeft verzet, verwoordt dit als volgt: “So, you are not just experiencing and observing phenomena in their natural setting, you are interpreting, analyzing, seeking, sorting, sifting, and even affecting outcomes by your own presence. Reflexivity means being aware of all these issues, but it does not mean abandoning your work because of them. (...) We just need to be aware of the above limitations (...) and be honest about them, while trying to be systematic in our approach to every aspect of our work” (O’Reilly, 2005, p. 222)⁶¹. Deze aandacht voor reflexiviteit heeft diepgaande gevolgen voor de manier waarop we tegen de positie van de onderzoeker aankijken. Hij is niet langer iemand, die als buitenstaander de wereld observeert, maar iemand die in zijn poging de wereld om hem heen te begrijpen ook zelf aanwezig is in deze wereld. Dit zien we terug in de discussie over de centrale data-verzamelmethode van de etnografie, de participerende observatie. Deze methode zou uitermate geschikt zijn om te komen tot wat Clifford Geertz ‘thick descriptions’ (Geertz, 1973) noemt, rijke beschrijvingen van de handelingen van personen en de context waarin deze handelingen zich voordoen. Probeerde men eerst zichzelf onzichtbaar te maken om zo objectief te kunnen waarnemen, nu zien we een erkenning van een spanning die inherent is aan de participerende observatie. Enerzijds probeer je waar te nemen wat er gebeurt, maar om te begrijpen, wat er gebeurt, moet je ook in meer of mindere mate actief deelnemen. Enerzijds neem je deel aan bijeenkomsten, sluit je vriendschappen met mensen en voer je gesprekken met mensen, die je anders nooit zou spreken. Je bent met andere woorden aanwezig en actief in het hier en nu⁶². Maar daarnaast ben je daar niet zomaar als één van de deelnemers, maar ben je daar als onderzoeker. Je bent al met de toekomst bezig, met zaken buiten deze bijeenkomst. Je noteert, je observeert, en je legt verbindingen, allemaal met het idee om er later over te schrijven. Je moet een balans vinden tussen actief deelnemen en met een zekere

⁶¹ En even later: “This all causes us to subvert the idea of the observer as a detached, impersonal research tool, but rather than undermining the scientific enterprise in fact it means we are being increasingly rigorous, increasingly sceptical, and avoids complacency and blind faith” (O’Reilly, 2005, p. 223).

⁶² De vraag is daarbij wel, hoe ver men actief kan deelnemen aan de onderzochte wereld. Is het toegestaan om bijvoorbeeld zelf acties te ondernemen, die effect hebben op het gedrag binnen zo’n wereld? Is het toegestaan acties te ondernemen waardoor de context waarbinnen groepen actief zijn, verandert, bijvoorbeeld door contacten te leggen, brieven te schrijven of mee te denken over strategisch beslissingen? Hoewel velen op deze vragen een strikt ‘nee’ zullen antwoorden, zie je de laatste jaren dat – mede onder invloed van ideeën die stellen dat een onafhankelijke observatie onmogelijk is – hier meer of minder ver in gegaan wordt. Het meest ver hierin gaat het zogenaamde actie-onderzoek. Hierin gaan onderzoekers en degene, die zij onderzoeken, een expliciet samenwerkingsverband aan met als doel tot een gezamenlijk handelen te komen (zie, Greenwood en Levin, 2007).

distantie observeren. Ik heb er voor gekozen me heel openlijk als onderzoeker te presenteren. Dit was slechts gedeeltelijk een keuze. Op de meeste plaatsen waar ik onderzoek deed – tijdens bijeenkomsten en vergaderingen – ,kwamen mensen die elkaar al langer kenden. Als buitenstaander viel je direct op. In plaats van afstand te bewaren, heb ik duidelijk proberen te maken waarvoor ik hier was. Hierdoor kunnen mensen zich anders gedragen hebben dan zij anders gedaan zouden hebben. Maar hetzelfde verstorende effect had ook op kunnen treden, als ik mij stilletjes op de achtergrond had gehouden. Dit had, denk ik, zelfs een negatiever effect kunnen hebben, omdat mensen zich dan van alles in hun

hoofd kunnen halen over waarom ik daar aanwezig was⁶³.

Gewapend met deze achtergrond heb ik mij gedurende drie maal vier maanden in het publieke leven in drie Europese wijken gestort. Belangrijk om te benoemen is, dat het doel van mijn verblijf in de diverse wijken, hoewel etnografisch geïnspireerd, nooit tot doel had een etnografische studie te schrijven over wat het betekent om te leven in Europese achterstandswijken. Lezers, die hierin inzicht hopen te krijgen, moet ik dan ook teleurstellen. Mijn etnografisch onderzoek had daarentegen ten doel me bekend te maken met de lokale situatie, om zo inzicht in en gevoel te verkrijgen voor de context, waarbinnen de door mij onderzochte praktijken van bewonersparticipatie zich ontwikkeld hebben. Daarnaast, wat misschien nog wel belangrijker is, stelde deze methode me in staat om deel te nemen aan het sociale, culturele en actieve leven, dat ik onderzoekte. Doordat ik gedurende langere tijd in de wijk, waar bewoners zich voor inzetten, aanwezig was, kon ik deelnemen aan vergaderingen, informele bijeenkomsten, discussiemiddagen, buurtborrels, theaterstukken, en vele andere sociale, culturele en politieke manifestaties in en over de wijk. Naast directe informatie over de door mij onderzochte participatieve praktijken, leverde dit ook gevoel en waardering op voor het werk dat hier plaatsvond en stelde het me in staat om met veel mensen informele gesprekken over de geschiedenis, de toekomst en het reilen en zeilen van de wijk te voeren. Ten slotte stelde mijn verblijf me in staat om lokaal informatie over de wijk te verzamelen, die anders zeer moeilijk verkrijgbaar zou zijn geweest. Het gaat hierbij om archiefstukken, verslagen van eerdere bijeenkomsten, lokale kranten, maar ook onderzoeksrapporten, aankondigingen, boekjes die verslag leggen van bijeenkomsten, kunstzinnige projecten in de wijk etc.

⁶³ In veel gevallen werd ik de eerste keer bij aanvang ook door een van mijn contactpersonen aan de groep voorgesteld. Daarmee signaleerden zij naar de groep dat ik te vertrouwen was. In de etnografie spreekt men in dit kader van *gatekeepers* (O'Reilly, 2009)

Om alle indrukken, gesprekken, bijeenkomsten en gedachten, die gedurende het veldwerk worden verzameld, te bewaren heb ik een ‘dagboek’ bijgehouden. De daarin opgenomen ‘veldnotities’ omvatten uiteindelijk zo’n 250 pagina’s. Hierin heb ik geprobeerd gedetailleerd vast te leggen wat op een bepaalde dag gebeurde⁶⁴. Dit is belangrijk, omdat het onmogelijk is om de hoeveelheid indrukken en ervaringen – zowel in absolute zin, als in relatieve zin (d.w.z. qua rijkdom) –, waar je als onderzoeker aan wordt blootgesteld te onthouden. De in het dagboek vastgelegde informatie is vervolgens in de analyse veelvuldig gebruikt. Zo worden sommige van de bijeenkomsten, waarbij ik aanwezig ben geweest, als voorbeeld gebruikt om bepaalde theoretische stellingnamen te verduidelijken.

5.3.2 Kwalitatief interviewen

Naast participerende observatie vormen kwalitatieve interviews de belangrijkste bron van informatie voor deze studie. Gedurende mijn tijd in de diverse wijken heb ik actieve bewoners, lokaal betrokken professionals, bestuurders en politici geïnterviewd. Daarbij heb ik geprobeerd de geschiedenis van de door mij onderzochte bewonersgroepen en hun activiteiten vanuit verschillende perspectieven bloot te leggen. Kwalitatief interviewen is hiervoor een geschikte methode. Waar etnografie zich richt op het heden, het hier en nu, probeert de onderzoeker aan de hand van het kwalitatieve interview inzicht te krijgen in zaken uit het verleden. Omdat we als onderzoeker meestal niet aanwezig zijn bij belangrijke gebeurtenissen, vormt interviewen een krachtige methode om inzicht te verwerven. Daarbij kan het gaan om het achterhalen van observaties, gevoelens, en interpretaties over gebeurtenissen waar de geïnterviewde bij aanwezig was. Er bestaan veel verschillende handleidingen voor het houden van interviews (zie bijvoorbeeld Holstein en Gubrium, 1995, of Kvale, 1996). In mijn onderzoek heb ik gebruik gemaakt van Robert Weiss’ *Learning from Strangers*.

Het hart van de door Weiss gepropageerde methode bestaat eruit, dat interviewen voor hem niet vraag-georiënteerd, maar antwoord-georiënteerd is. Hij hanteert open vraagstellingen, waarbij de interviewer probeert de

⁶⁴ Het schrijven van ‘goede’ veldnotities is niet eenvoudig. De hoeveelheid indrukken is overweldigend, en het is ook niet direct duidelijk wat wel en niet van belang is. De literatuur is daarbij niet altijd even behulpzaam. Zo stelt O’Reilly, de literatuur op dit gebied samenvattend: “being advised to write down everything that may be important, is not particularly helpful when writing takes longer than doing” (O’Reilly, 2009, p. 71). De laatste jaren is hier verandering in gekomen. Diverse auteurs hebben hun eigen veldnotities gebruikt om dit proces voor nieuwkomers inzichtelijk te maken (zie o.a. Emerson e.a., 1995).

geïnterviewde zo goed mogelijk te volgen in zijn verhaal. De interviewer is geïnteresseerd in het gedetailleerde verhaal van de geïnterviewde. Daarin zit een belangrijk verschil met de vraaggeoriënteerde methoden, zoals surveys, opinieonderzoeken en gestructureerde interviews. Hierbij wordt aan een (a)selecte groep respondenten eenzelfde set vragen omtrent een specifiek onderwerp voorgelegd. Voor Weiss stuit dit op twee bezwaren. Ten eerste limiteert het protocol de mate, waarin de interviewer de geïnterviewde kan volgen in zijn antwoorden, juist als dit antwoord uitnodigt tot het gezamenlijk verder exploreren van een antwoord. Dit leidt ertoe, dat belangrijke informatie – zowel in de diepte als buiten het protocol – gemist wordt. Ten tweede leidt een dergelijke vraag-georiënteerde strategie veelal tot meer of minder gegeneraliseerde antwoorden. De geïnterviewde zal, mede gestuurd door de vorm van het interview, vaak antwoorden in onpersoonlijke, afstandelijke en algemene termen. Of anders gesteld: je krijgt geen concrete beschrijvingen van waarnemingen of ervaringen, maar interpretaties, samenvattingen en conclusies. Omdat we in dit onderzoek geïnteresseerd zijn in het hoe, in de praktijk van burgerinitiatieven –waar je dus in de regel zelf niet bij was – sluit een dergelijke vorm van interviewen goed aan bij de doelstellingen van dit onderzoek.

Een dergelijke antwoord-georiënteerde benadering van interviewen betekent niet, dat de interviewer passief achterover kan leunen en enkel met een juist getimedde *'uh-huh'* of *'ja, ja, en toen ...'* de antwoorden van de geïnterviewde kan aanhoren. Het vraagt van de interviewer juist, dat hij actief luistert. Respondenten spreken vaak over gebeurtenissen uit een meer of minder ver verleden en hebben deze gebeurtenissen vaak niet meer direct paraat. Daarnaast zijn ze niet gewend dat ze op zo'n gedetailleerde en uitgebreide wijze mogen vertellen over bepaalde gebeurtenissen. Ten slotte weet de geïnterviewde niet, waar de onderzoeker naar op zoek is – iets wat in zekere mate ook geldt voor de onderzoeker zelf. Het is daarom de taak van de interviewer om de geïnterviewde te helpen, zodat hij zijn rol als geïnterviewde zo goed mogelijk kan invullen. Dit kan op verschillende manieren.

Zo is het van belang vooraf aan de geïnterviewde duidelijk te maken, waar het interview om draait. Door het afbakenen van het terrein, waarin de onderzoeker geïnteresseerd is, help je de geïnterviewde. Daarnaast is een eerste vraag, waarin direct gevraagd wordt naar concrete gedetailleerde beschrijvingen, van belang. Het maakt de geïnterviewde meteen duidelijk, wat voor soort antwoorden de interviewer verwacht. Een derde manier, waarop de geïnterviewde ten slotte geholpen kan worden, is door het oppikken van zogenaamde *'markers'*. Dit zijn opmerkingen in het antwoord van een geïnterviewde die een nieuw onderwerp

aangeven. Dit gebeurt vaak in een soort abstracte verwijzing of een zijdelingse opmerking. Het is de taak van de interviewer deze *markers* op te pikken en in een later stadium alsnog te exploreren. Hier ligt vaak belangrijk materiaal voor de studie verscholen en het maakt de geïnterviewde duidelijk, dat de interviewer geïnteresseerd is in zijn verhaal en niet in de antwoorden op zijn vragen. Op deze manier biedt de interviewer de geïnterviewde dus wel enige structuur aan, maar een structuur die er toe bijdraagt, dat de geïnterviewde zo goed mogelijk zijn of haar eigen verhaal kan vertellen. Al deze elementen dragen zo bij aan het opbouwen en in stand houden van wat Weiss een ‘interview partnership’ noemt.

Daarmee komen we bij een ander belangrijk kenmerk van de door Weiss gepropageerde interviewmethode. Naast een specifieke opvatting over de rol van de interviewer, heeft de geïnterviewde volgens hem ook een bepaalde rol: niet als informant, maar als (onderzoeks-) partner⁶⁵. Informant-zijn impliceert een passieve rol voor de geïnterviewde, welke er uit bestaat de door de interviewer gevraagde informatie te verstrekken, waarna de interviewer er mee aan de slag kan. Voor Weiss gaat de relatie gedurende het interview echter verder. Men gaat een ‘*research partnership*’ of ‘*collaborative relationship*’ (Weiss, 1994, p. 61) aan; een soort impliciet contract, waarin staat dat de interviewer en de geïnterviewde samen werken om bruikbare onderzoeksinformatie te produceren. Om de positie die de geïnterviewde daarmee krijgt, preciezer onder woorden te brengen kunnen we gebruik maken van een onderscheid dat Kvale (1996) maakt tussen twee vormen van onderzoek. Enerzijds is daar de ‘*miner*’ aanpak: de onderzoeker graaft de wereld af op zoek naar ‘goudklompjes’, die door de onderzoeker gevonden worden. Een andere manier is die van de *traveller* “who seeks knowledge by travelling through the social world simultaneously affecting and affected by encounters with other cultures” (O’Reilly, 2009, p. 136). Dit drukt volgens mij goed uit, welke rol de geïnterviewden in mijn onderzoek hebben gespeeld. In de interviews ben ik samen met hen op reis gegaan naar het verleden en hebben we samen geprobeerd dit verleden gedetailleerd onder woorden te brengen.

Op basis van de door Weiss beschreven interviewmethode heb ik 38 gedetailleerde interviews van gemiddeld anderhalf uur gehouden. In deze interviews heb ik met de geïnterviewden gesproken over het ontstaan van het bewonersinitiatief, de manier waarop deze zich ontwikkeld heeft, de rol die anderen hierin gespeeld hebben, de barrières waar ze tegenaan zijn gelopen en de lessen, die ze in de loop van de tijd geleerd hebben. Deze interviews, de data –

⁶⁵ Zie hierover ook Forester 2009 waarin hij spreekt over “an ongoing research effort to use oral history methods and interviews to explore the practice of planners and mediators in the trenches” (Forester, 2009, p. 203, n. 5)

vastgelegd in het etnografisch dagboek – en de relevante wetenschappelijke literatuur heb ik vervolgens gebruikt om inzicht te verkrijgen in het ontstaan, de ontwikkeling en het effect van deze praktijken van bewonersengagement. Voor de analyse van deze hoeveelheid data heb ik gebruik gemaakt van Grounded Theory (GT).

5.3.3 *Grounded Theory (GT)*

Participerende observatie en interviews zijn twee manieren om expliciet en systematisch de dialoog met het onderzoeksobject aan te gaan. Maar daarmee eindigt de dialoog niet, deze gaat vervolgens tijdens de analyse van de data verder⁶⁶. Er is sprake van een dialoog tussen de onderzoeker, de literatuur, maar bovenal de verzamelde informatie. Dit interpretatieve moment lijkt voor een buitenstaander of beginnend onderzoeker vaak ondoorzichtig. Er bestaan gelukkig allerlei middelen die je kunnen helpen. Van belang is dat je systematisch te werk gaat. Een manier om dit te doen is door gebruik te maken van Grounded Theory (GT). GT is een inductieve en systematische methode om om te gaan met grote hoeveelheden kwalitatieve data. Het is in de jaren '60 ontwikkeld door Barney Glaser en Anselm Strauss (1967). Ontstaan in reactie op de op dat moment steeds dominanter worden kwantitatieve methoden en de bijbehorende kritiek op kwalitatieve studies als anekdotisch, onsystematisch en uiteindelijk niet-wetenschappelijk, biedt hun boek “systematic inductive guidelines for collecting and analyzing data to build middle-range theoretical frameworks that explain the collected data” (Charmaz, 2000, p. 509).

In deze omschrijving van Charmaz vragen twee punten om nadere uitleg. Ten eerste spreekt ze over ‘*middle-range theoretical frameworks*’. GT is dus geen methode om grote, algemene geldige theorieën te ontwikkelen. Noch is zij bedoeld om theorieën te testen. GT biedt een methode waarmee op systematische wijze, voortkomend uit de data, geprobeerd wordt een verklaring voor processen te formuleren. De manier om dit te doen, en dit brengt ons bij de ‘*systematic inductive guidelines*’ waar Charmaz over spreekt, omvat een aantal stappen⁶⁷: het gelijktijdig

⁶⁶ Dit ‘vervolgens’ dient echter wel gekwalificeerd te worden. Binnen GT is het niet zo dat de onderzoeker pas begint met zijn analyse nadat hij alle data verzameld heeft. Dataverzameling en data analyse vinden gelijktijdig plaats en voeden elkaar. Vanuit traditioneel methodologisch oogpunt is dit misschien verdacht, omdat op deze manier de onderzoeker grote invloed heeft op de ontwikkeling van het uiteindelijke onderzoek. Vanuit het in dit onderzoek gehanteerde dialogische, interpretatieve perspectief is dit echter volstrekt logisch en houdbaar.

⁶⁷ De term ‘stappen’ lijkt een lineair benadering te impliceren waarbij na voltooiing van de eerste stap pas een volgende gezet kan worden. Dit is echter niet het geval. De verschillende onderdelen werken permanent op elkaar in, waarbij er na verloop van tijd wel een verschuiving qua zwaartepunt plaatsvindt van data-verzameling naar analyse, naar het opschrijven.

verzamen en analyseren van rijke kwalitatieve data; het systematisch coderen op basis van de data; het constant formuleren van theoretische begrippen, zijn eigenschappen en het leggen van relaties tussen de diverse begrippen; theoretische selectie voor de verzameling van nieuwe data; en het relateren van de ontwikkelde theoretische inzichten aan de literatuur *nadat* de analyse is afgelopen (Glaser en Strauss, 1967; Charmaz, 2000 en 2006). Tezamen, en door consequente toepassing van deze stappen, ontstaan nieuwe theoretisch inzichten, die vertrekken vanuit de verzamelde data en niet vanuit al bestaande theorieën enerzijds of uit de preoccupaties van onderzoekers anderzijds. GT biedt in deze lezing een systematische, maar flexibele set middelen om een dialoog met de werkelijkheid aan te gaan (Charmaz, 2000) Het is vanuit deze opvatting, dat ik GT heb gebruikt. Ik ga nu kort in op drie stappen die ik hierbij heb ondernomen: coderen, verfijnen en integreren.

Coderen

De manier om grip te krijgen op de verzamelde data is door het systematisch coderen van de data. Coderen in GT “means naming segment of data with a label that simultaneously categorizes, summarizes, and accounts for each piece of data” (Charmaz, 2006, p. 43). Coderen draait met andere woorden om het formuleren van conceptuele categorieën die datgene, wat de respondenten doen en zeggen, verbindt aan de theoretische begrippen die een verklaring vormen voor de empirische gegevens. De conceptuele categorieën worden weliswaar in eerste instantie gesuggereerd door de theoretische invalshoek en de doelstellingen van het onderzoek, maar worden verfijnd en (eventueel) geherformuleerd door de doorlopende confrontatie met de onderzoeksgegevens. Op deze wijze worden theoretische verklaringen voortdurend gesuggereerd en gedisciplineerd door de empirische gegevens. Coderen is iets, wat de onderzoeker actief doet. Het is zijn manier om te proberen betekenis te verlenen aan de data.

Coderen kan op verschillende manieren. Charmaz onderscheidt ‘*line-by-line*’- en ‘*incident to incident*’-coding (Charmaz, 2006, p. 42-71). In het eerste geval probeert men aan elke regel een code mee te geven. In het tweede geval behandel je de paragraaf in zijn geheel. Welke manier je ook hanteert, belangrijk is, dat je dicht bij de data blijft, dat je geen stukken tekst overslaat en dat je ‘actief’ codeert. Om je bij dit laatste te helpen schrijft Charmaz het gebruik van onvoltooide deelwoorden voor in plaats van zelfstandige naamwoorden. Je codeert dan in termen van wat mensen doen. Indien je gebruik maakt van zelfstandige naamwoorden, spreek je al snel in onderwerpen, verliezen de codes hun actieve karakter en is de kans groter dat er een afstand ontstaat tussen je data en de

codes. Door dicht te blijven bij wat mensen zeggen, zorg je er voor dat je dicht bij hun wereld blijft en dat je niet jouw categorieën daaraan toeschrijft.

Daarmee verschilt coderen bij GT ook van coderen bij kwantitatieve studies. Bij dergelijke studies worden aan de verzamelde data van de tevoren vastgestelde codes toegewezen. In het geval van GT worden de codes pas na de verzameling van de data en, in een dialoog met de data, geformuleerd. De aldus verzamelde codes vormen de basis voor de verdere analyse, of zoals Charmaz stelt, zij vormen de botten waaruit vervolgens een lichaam moet worden samengesteld. Op deze manier zijn bijvoorbeeld de in hoofdstuk 6 besproken vormen van ‘werk’ tot stand gekomen, die bewoners moeten verzetten om succesvolle bewonersinitiatieven van de grond te krijgen.

Verfijnen

Maar de eerste codes die je op deze manier formuleert, vormen slechts het begin van je dialoog met de data. De codes zijn vervolgens iets, waar je actief mee aan de slag gaat. Dit neemt verschillende vormen aan. Ten eerste probeer je codes in verschillende interviews uit: past een bepaalde code ook op segmenten uit andere interviews? Of suggereren uitspraken misschien toch een iets andere code? Ten tweede is het van belang, dat je onderscheid aanbrengt binnen de verschillende codes. Een van de vormen van werk die ik in hoofdstuk 6 onderscheidt, is het vormen van partnerschappen. Nadat ik deze code geformuleerd had, ben ik in de andere interviews op zoek gegaan naar de verschillende soorten partners die door de door mij geïnterviewde burgers worden aangeduid: inhoudelijke, maatschappelijke en politiek-ambtelijke. Ten slotte moet je ook kijken, waar lacunes in je data zitten. Codes suggereren belangrijke verbanden of inzichten waar je misschien nog meer informatie over moet verkrijgen. Dit wordt ‘theoretical sampling’ genoemd. Charmaz omschrijft dit als volgt: “theoretical sampling means seeking pertinent data to develop your emerging theory. The main purpose of theoretical sampling is to elaborate and refine the categories constituting your theory. You conduct theoretical sampling by sampling to develop the properties of your category(ies) until no new properties emerge⁶⁸” (Charmaz, 2006, p. 96). De verschillende vormen van werk die ik in hoofdstuk 6 bespreek, zijn me na de analyse van mijn eerste interviews in Antwerpen al opgevallen. Hoewel nog zeer ruw en onbeholpen, ontstond tijdens deze eerste codering al het idee, dat hier een belangrijk inzicht lag. Tijdens de interviews in Rotterdam en Dortmund heb ik vervolgens dit thema extra aandacht gegeven

⁶⁸ Dit laatste wordt ‘saturation’ genoemd (Charmaz, 2006).

door nog meer te vragen naar details over wat mensen hadden gedaan en wie daarbij een rol hadden gespeeld. Op basis van deze voortdurende dialoog met de data ontstaat langzaam een verzameling van codes, die steeds meer gedifferentieerd wordt, en die met steeds meer uitspraken van respondenten gevuld wordt. De volgende stap bestaat erin de codes samen te brengen en aan het papier toe te vertrouwen.

Integreren

De oorspronkelijke codes en de latere verfijningen en onderscheidingen binnen codes moeten vervolgens met elkaar in verband worden gebracht. Hier komt ook de bestaande literatuur weer om de hoek kijken. De manier om dit te doen is om te proberen zaken op papier uit te schrijven. Dit wordt in GT actief gestimuleerd door het schrijven van memo's. Hierin probeer je in verhalende vorm de tijdens het verfijnen naar voren gekomen relaties en betekenis onder woorden te brengen. "Putting things down on paper makes the work concrete and manageable – and exciting (...) Memo-writing provides a space to become actively engaged in your materials, to develop your ideas, and to fine-tune your subsequent data-gathering" (Charmaz, 2006, p. 72). Memo's vervullen daarmee dus ook weer meerdere functies. Ze dwingen je als onderzoeker om kritisch naar je data en de door jou toegewezen codes te kijken. Al formulerend kom je er achter of ideeën werken, of je misschien te snel of te langzaam bent gegaan of dat eigenlijk een andere code gewenst is. Maar door het schrijven van memo's kan je er ook achter komen, dat je meer data nodig hebt. Ten slotte kunnen theoretische suggesties uit de literatuur je codes weer openbreken. Al met al vormen memo's dus een verdere methode om de dialoog aan te gaan met je data. Dit laatste is belangrijk omdat, zoals we bij het coderen ook al stelden, het doel van GT is het formuleren van theoretische inzichten die ontstaan vanuit de data. Het schrijven van memo's voelt in het begin vreemd aan, omdat ze vaak een wat onbeholpen en ruw karakter hebben. Toch is het goed hieraan vast te houden en te proberen memo's zo vrij mogelijk te schrijven. Op deze manier ontstaat namelijk een veel vrijer gesprek. Later herneem je memo's en ga je ze verfijnen. Memo's vormen daarmee de basis voor de uiteindelijke hoofdstukken. Voordat ik hoofdstuk 6 in haar huidige vorm kon gieten, waren er bijvoorbeeld al drie eerdere memo's geschreven.

5.4 Vergelijkend kwalitatief onderzoek in drie Europese steden

Om inzicht te krijgen in de praktijk van bewonersparticipatie heb ik onderzoek gedaan in drie verschillende wijken in drie Europese steden: Antwerpen Noord,

Dortmund Nordstadt en Rotterdam Pendrecht. De feitelijke dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van september 2006 tot en met januari 2008. Meer specifiek woonde ik van september 2006 tot en met januari 2007 in Antwerpen Noord en van November 2007 tot en met februari 2008 in Dortmund. Van maart 2007 tot en met juni 2007 heb ik onderzoek gedaan in Rotterdam Pendrecht. Omdat ik zelf al in Rotterdam woonde, is er hier voor gekozen er niet zozeer te gaan wonen, maar om zo veel mogelijk tijd door te brengen in de wijk. Daarbij heb ik dankbaar gebruikt gemaakt van de door de Bewonersorganisatie Pendrecht aangeboden gastvrijheid.

De drie geselecteerde wijken komen voort uit de initiële contacten die we hadden met de stichting Residents for Regeneration (R4R). Deze organisatie brengt actieve bewonersgroepen uit heel Europa samen met als doel om uitwisseling van ervaring, kennis, inspiratie en energie te bewerkstelligen. Met meer dan 25 aangesloten bewonersgroepen in acht verschillende landen bood dit netwerk ons de mogelijkheid om *internationaal vergelijkend, kwalitatief casus* onderzoek te doen. Bij de middelste van deze drie termen heb ik in de vorige paragraaf uitgebreid stilgestaan. In deze paragraaf richt ik me daarom op de andere twee.

Op basis van de van R4R verkregen informatie hebben we voor de drie genoemde steden gekozen. Hier hadden we namelijk toegang tot een drietal langlopende, ver ontwikkelde en in meer of mindere mate succesvolle voorbeelden van bewonersparticipatie. Daarbij waren de wijken qua samenstelling en problematiek vergelijkbaar. De drie wijken laten zich goed vergelijken omdat ze deels een gelijk profiel hebben – zoals een hoge mate van (jeugd-)werkeloosheid, criminaliteit, etnische diversiteit, alsmede een laag gemiddeld inkomen en een laag gemiddeld opleidingsniveau. Daarnaast hebben de door ons onderzochte praktijken een zekere mate van overlap in de problematiek waarop zij zich richten. Daarbij draait het veelal om veiligheid, de fysieke ruimte, het ontwikkelen van sociale relaties en het verbeteren van het imago van de wijk. Anderzijds was de institutionele, bestuurlijke en sociale context waarin deze initiatieven zich ontwikkeld hebben, wel verschillend. Zo is er een belangrijk verschil in bijvoorbeeld de eigendomsverhoudingen in de wijk. Waar in Pendrecht een woningbouwcorporatie de grootste eigenaar is van de woningen (en daarmee een belangrijke potentiële partner) zijn de meeste huizen in Antwerpen en Dortmund privaat eigendom of worden privaat verhuurd. Een ander voorbeeld zijn verschillen in de bestuurlijke cultuur. Waar deze in Dortmund, zeker begin jaren '90 nog erg gesloten was, kennen we in Nederland op lokaal niveau een grotere mate van openheid van het bestuur voor burgers. In Antwerpen ligt de zaak nog gecompliceerder. De politieke en bestuurlijke

verhoudingen worden hier enerzijds gekenmerkt door een zekere vertrouwdheid en vriendelijkheid, maar anderzijds heerst er vaak een strijd tussen burgers en ambtenaren, of tussen ambtenaren en politici. De politieke situatie van Antwerpen en Rotterdam is daarnaast veel scherper door de opkomst van partijen als het Vlaams Belang en Leefbaar Rotterdam.

Vanuit deze optiek zouden we gekozen kunnen hebben voor een traditionele vergelijkende case studie (Denters en Mossberger, 2006). Hierbij zouden de door de bewoners geïnitieerde initiatieven de onafhankelijke variabele geweest zijn en zouden de institutionele, bestuurlijke, politieke en sociale context als verklaring voor verschillen in uitwerking en resultaat van de verschillende groepen hebben gediend. Op deze manier zouden we antwoord kunnen geven op de vraag welke invloed context heeft op de mogelijkheden voor groepen bewoners om actief en effectief om te gaan met grootstedelijke problemen. Hoewel een valide vraag, hebben wij in ons onderzoek voor een andere richting gekozen. In plaats van ons te richten op de invloed van de context op een specifiek initiatief, hebben we geprobeerd de ontstaansgeschiedenis van een initiatief zelf te reconstrueren. Vanuit deze reconstructie raak je vervolgens vanzelf aan de context, maar slechts voor zover zij door deelnemers van belang wordt geacht. In plaats van een focus op de uitkomst (het initiatief), leggen we de nadruk op het proces dat ten grondslag ligt aan deze uitkomst.

Hierin volgen we Xavier de Souza Briggs, die in dit geval spreekt van *'contrasterende case studies'*. Hij ontwikkelt dit idee in een boek, waarin hij de lokale ontwikkeling van 'civic capacity' probeert te achterhalen. Het boek biedt zes case studies, die paarsgewijs zijn gegroepeerd rond een specifiek thema – stedelijke groei, economische herstructurering en jeugdzorg. Per thema behandelt hij twee cases met zeer verschillende institutionele en geografische achtergronden. Hij verantwoordt deze keuze door te wijzen op de specifieke doelstelling, die ten grondslag ligt aan zijn studie. Dit is niet zozeer een causale analyse van de ontwikkeling van 'civic capacity', maar een "process study grounded in the dilemmas that decision makers faced, the roads taken and not taken, and the efforts to move agendas under conditions of imperfect information, controversy, and other messy features of 'operating democracies'" (De Souza Briggs, 2008, p. 23). Door met andere woorden te reconstrueren hoe 'civic capacity' zich in zeer verschillende contexten weet te ontwikkelen, meent hij in staat te zijn belangrijke lessen te trekken, die ook op andere plaatsen van toepassing zijn. Het contrast, en niet de overeenkomst, binnen een bepaald thema – zoals de ontwikkeling van civic capacity rond stedelijke groei in Utah en Mumbai – vormt daarmee de grondslag voor zijn theorievorming. Een beeld kan dit misschien nog iets

verduidelijken. De verschillende casus werken als contrastvloeistof bij MRI's. De ene casus zorgt ervoor dat je bepaalde dingen scherp krijgt in een andere casus. Het contrast, veel meer dan de overeenkomsten, zorgt voor de mogelijkheid om een onderscheidende blik te werpen op verschillende praktijken. Deze 'contrasterende blik' stelt de onderzoeker in staat om over en door de verschillende casus heen een aantal dimensies van zijn onderwerp bloot te leggen. In ons onderzoek hanteren we ook een dergelijke strategie. Vanuit onze interesse in praktijken van bewonersparticipatie – in wat actieve bewoners doen om een bepaald thema waarmee zij zich geconfronteerd zien in hun wijken, onder woorden te brengen en hier oplossingen voor proberen te vinden – bieden de drie steden met hun verschillende politieke, bestuurlijke, sociale en culture histories een contrast, waartegen de verschillende praktijken begrepen kunnen worden. Op deze manier hebben we – zo zullen we in het volgende deel zien – een aantal belangrijke dimensies van het *hoe* van bewonersparticipatie kunnen blootleggen.

5.5 Conclusie: een korte terugblik en een vooruitwijzing

In dit hoofdstuk heb ik een brug geslagen tussen het eerste theoretische deel van deze dissertatie en het nu volgende empirische deel. De praktijkgerichte benadering, de diverse gereedschappen en de contrasterende blik vormen tezamen de gereedschapskist waarmee ik de door mij onderzochte bewonersinitiatieven tegemoet ben getreden. Waar ik in het eerste deel vooral de context waarbinnen deze bewonersinitiatieven zich ontwikkelen, heb geprobeerd te schetsen, gaat het in het tweede deel om de vraag, hoe deze bewonersinitiatieven er uit zien. Of preciezer geformuleerd, hoe deze bewonersinitiatieven werken. Want, zoals gezegd, in mijn onderzoek was ik niet zozeer geïnteresseerd in wie de mensen achter de verschillende initiatieven waren, maar in hun handelingsrepertoire. Welke vormen van werk moeten burgers allemaal verzetten, indien zij zich willen inzetten voor hun omgeving? Algemeen staat daarom in deel II de volgende vraag centraal: hoe biedt bewonersparticipatie een (gedeeltelijk) antwoord op het opgaan met complexe maatschappelijke problemen in achterstandwijken in drie Europese steden? Daarbij ligt de nadruk dus heel sterk op het uitpakken van dit 'hoe' door nauwkeurig de praktijken, die mensen ontwikkelen, te beschrijven en te begrijpen. Om hier meer inzicht in te krijgen, zal ik in de volgende hoofdstukken antwoord geven op de volgende deelvragen:

1. Waarom worden wijkbewoners actief? (*hoofdstuk 6*)
2. Hoe gaan bewoners om met de complexe problematiek, waarmee ze in hun wijk worden geconfronteerd? (*hoofdstuk 7*)
3. Welke vormen van participatie ontwikkelen zich vanuit bewoners om invulling te geven aan hun wil om betekenisvol te participeren? (*hoofdstuk 8*)
4. Welke rol spelen derden — professionals, ambtenaren, gekozen vertegenwoordigers — in het realiseren van de wil om betekenisvol te participeren? (*hoofdstuk 9*)

In dit hoofdstuk heb ik de gereedschappen waarmee ik deze vragen heb geprobeerd te beantwoorden, geïntroduceerd en besproken. Ik meen, dat deze gereedschapskist me in staat stelt op een interessante en wetenschappelijke wijze deze vragen tegemoet te treden. Uitgangspunt daarvoor, zo heb ik in dit hoofdstuk laten zien, is, dat je zorgt voor een dialoog tussen jezelf, de data en de theorie. Tijdens het ontwerpen van een onderzoek, maar ook tijdens het schrijven is de vraag die je jezelf permanent moet stellen: of je vragen, methoden van data-verzameling en -analyse, en de manier, waarop je de zaken vervolgens weergeeft op elkaar aansluiten, elkaar versterken en leiden tot een coherent en betekenisvol verhaal. Ik meen dat ik hieraan in deze studie heb voldaan.

Hoofdstuk 6: De wil om te participeren

6.1 Inleiding

Ik ben deze dissertatie begonnen met het ontwikkelen van de participatie-paradox, die het denken en handelen omtrent burgerparticipatie kenmerkt. Kort gezegd komt deze paradox erop neer dat er enerzijds hoog wordt opgegeven over de democratische, bestuurlijke en beleidsmatige mogelijkheden en voordelen van burgerparticipatie. Maar tegelijkertijd is er ook sprake van (toenemende?) scepsis ten aanzien van de potentie en meerwaarde van (meer) burgerparticipatie. Burgers zouden juist steeds minder betrokken zijn bij de samenleving en bij elkaar en de problemen zouden te complex zijn. Is het met andere woorden niet zo, dat burgers juist niet *willen* en niet *kunnen* participeren? Ik heb deze sceptische houding ten opzichte van burgerparticipatie in hoofdstuk 1 met drie o's geduid: actieve participatie is onwaarschijnlijk, onrealistisch en onwenselijk.⁶⁹ In dit hoofdstuk ga ik nader in op de eerste van deze drie argumenten.

Laat ik daarom nog even kort het argument herhalen. Het onwaarschijnlijke van de verwachtingen omtrent burgerparticipatie zou gelegen zijn in de geringere betrokkenheid van mensen bij de samenleving. Zo wordt er gewezen op de individualisering en een verlies aan sociale bindingen (Putnam, 2000), een afname van het belang van de directe omgeving voor de meeste mensen (Blokland, 2003), het ontbreken van tijd om te participeren en zelfs de houding: 'ik betaal al belasting, dus zij moeten het maar oplossen'. Onderzoek van het SCP laat zien, dat het vertrouwen in het openbaar bestuur en de politiek bij diverse groepen in de samenleving onder druk staat, wat het nog onwaarschijnlijker maakt, dat burgers zich zullen richten op de overheid (SCP, 2008; voor nuancering, Thomassen, 2010). Deze ontwikkelingen bij elkaar opgeteld maken het, zo zou de conclusie kunnen luiden, onwaarschijnlijk, dat burgers zich juist meer dan voorheen zullen bemoeien met beleid in en voor hun buurt⁷⁰. We kunnen dit ook als volgt vertalen: we kunnen wel meer van mensen vragen, maar mensen **willen** helemaal niet meer betrokken worden. Het is dit wel of niet willen dat in dit hoofdstuk centraal staat.

⁶⁹ Dit argument, dat bekend staat als 'democratisch realisme' gaat al terug tot het begin van de vorige eeuw en is eigenlijk door de jaren heen opmerkelijk constant gebleven. Het vormde de inzet van het beroemde debat tussen de filosoof John Dewey en de journalist Walter Lippman over de wenselijkheid en mogelijkheid van een rijkere vorm van democratie. Voor een magistrale samenvatting van het democratisch realisme en het debat Dewey-Lippman, zie Westbrook, 1991, hfdst. 9

⁷⁰ Dit is bijvoorbeeld ook de conclusie van Hibbing en Theiss-Morse (2002) naar wat zij een 'stealth democracy' noemen (voor bespreking, zie hoofdstuk 2).

In paragraaf 6.2 ontwikkel ik aan de hand van ideeën over sociale bewegingen de idee, dat de wil om te participeren niet zozeer vooraf gaat aan participatie, maar eerder gaandeweg, tijdens het omgaan met problemen, ontstaat. Dit noem ik een performatief georiënteerde (Hajer, 2005) of praktijkgerichte benadering. Centraal in deze benadering staat het handelen van mensen. Deze staat naast het meer klassieke onderzoek naar (politieke) betrokkenheid, waarin kenmerken van netwerken en personen als verklaring worden gebruikt. Vanuit deze optiek ontstaat de wil om te participeren als gevolg van een specifieke *trigger*, een concept dat ik aan het eind van paragraaf 6.2 introduceer en verder uitwerk. Het is naar aanleiding van een specifieke trigger, dat zich vervolgens al doende een publiek ontwikkelt. In het tweede deel van dit hoofdstuk ga ik in op de vraag hoe zo'n publiek zich dan in praktische zin ontwikkelt. Hiervoor ga ik in paragraaf 6.4 in op al het werk, dat burgers verzetten. Uitkomst van al dit werk is dan, wat ik in paragraaf 6.5 met behulp van het al eerder gememoreerde begrip '*civic capacity*' van Clarence Stone aanduidt.

Triggers, werk en civic capacity vormen daarmee de bouwstenen voor een praktijkgerichte benadering van burgerinitiatieven. Daarmee krijgen we zicht op de verschillende vormen van handelen die bewoners uit mijn onderzoek hebben moeten verzetten om de *triggers* te ontwikkelen tot bloeiende en langdurige samenwerkingsverbanden met diverse actoren. Op deze manier ontstaat een veel pragmatischer, en ook optimistischer antwoord op de vraag, of bewoners willen participeren.

6.2 De wil om te participeren

Om antwoord te geven op de vraag waarom mensen wel of niet (politiek) betrokken willen zijn wordt vaak verwezen naar de samenhang die er bestaat tussen iemands sociaal economische status (SES) en zijn actieve betrokkenheid. Onderzoek na onderzoek laat zien dat mensen met een hogere opleiding, meer inkomen en een hogere sociale status vaker politiek betrokken zijn (voor een recent voorbeeld, zie Bovens en Wille, 2011). Voortbouwend op deze inzichten hebben een drietal Amerikaanse wetenschappers vervolgens dit onderzoeksveld een stap verder gebracht. In een artikel getiteld *Beyond SES: A resource model of political participation*, stellen zij zich de vraag waarom mensen niet actief worden. Drie antwoorden dringen zich hierbij al snel aan: "because they can't, because they don't want to, or because nobody asked" (Brady et. al., p. 15). Om dit te onderbouwen, maar vooral ook om te laten zien waarom heel veel mensen uiteindelijk toch (politiek) actief worden, ontwikkelen zij het zogenaamde *Civic Voluntarism Model* (CVM) (Verba et. al, 1995) . Hierin draait het om de rol die

middelen, maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding met netwerken spelen in de verklaring van specifieke vormen van politiek handelen. Hun onderzoek laat vervolgens zien, hoe specifieke middelen samenhangen met specifieke vormen van politieke participatie (geld en donaties, tijd en commissies). Daarnaast laten ze ook zien hoe deze middelen en vaardigheden verkregen worden in (informele) settings zoals het gezin, kerk en het werk. Tenslotte voegen ze het belang van netwerken toe aan de verklaring. Het zijn niet alleen individuele kenmerken, maar ook de netwerken waarin mensen zich bevinden, die er voor zorgen dat veelal dezelfde mensen bij specifieke vormen van politieke activiteit betrokken zijn. Deze kennis is heel waardevol en levert veel inzicht op als het gaat om de vraag, van wie we mogen of kunnen verwachten dat ze actief worden. Maar tegelijkertijd paste het niet bij de uitkomsten van mijn eigen onderzoek. De personen die ik ontmoette voldoen namelijk over het algemeen helemaal niet aan het profiel van bijvoorbeeld het CVM model. Velen van hen hadden een lage opleiding, een 'normale' baan, en hadden een (lager dan) gemiddeld inkomen. Voorts bestonden in de wijken veelal (nog) niet de netwerken – bijvoorbeeld de verbindingen met publieke of politieke instanties –, die als bepalend worden gezien voor een hoge mate van participatie. Op basis van de modellen valt moeilijk te verklaren waarom ik in de door mij onderzochte wijken langdurige samenwerkingsverbanden tussen burgers en andere partijen aantrof. Om dit te begrijpen is een andere benadering nodig

Een goede indicatie voor deze andere benadering vinden we in het exploratieve onderzoek van Hurenkamp et. al. naar het ontstaan en de ontwikkeling van kleinschalige burgerinitiatieven. In een van de onderdelen van hun onderzoek vroegen de onderzoekers aan respondenten wat hen motiveerde om actief te worden. Daarbij maakten ze een onderscheid tussen ervaringen uit het eigen leven, ervaringen uit het leven van iemand uit de directe omgeving of een maatschappelijke gebeurtenis. Uit de antwoorden blijkt, dat alle drie de motieven ongeveer even vaak voorkomen (Hurenkamp et. al., 2006). Veel meer dan de antwoorden – welke voor de auteurs een indicatie zijn dat participatie niet (direct) voortkomt uit eigenbelang, maar uit maatschappelijke betrokkenheid – wil ik aandacht vragen voor de vraag. De drie soorten antwoorden die worden onderscheiden verwijzen namelijk allemaal naar een (in)directe aanleiding. Dit kan een persoonlijke ervaring zijn of het verhaal over onrecht, wat iemand anders is aangedaan. Dit impliceert dat naast de door Verba, Brady en Schlozman genoemde middelen – maatschappelijke betrokkenheid en netwerken – nog een andere factor van belang is om te begrijpen waarom, maar vooral ook hoe, burgers actief worden. Er is iets nodig, een gebeurtenis die hen in beweging

brengt. Een dergelijke gebeurtenis noem ik een ‘trigger’ (zie ook Crossley, 2002, hoofdstuk 3)⁷¹. Het Engelse woord *trigger* geeft mooi een omslagpunt aan: het moment dat mensen besluiten dat er iets gedaan moet worden; dat het zo niet langer kan. Uit de voorbeelden die ik in de volgende paragraaf bepeek blijkt, dat zo’n moment vrij duidelijk aanwijsbaar is. Bewonersinitiatieven ontwikkelen zich in reactie op en vanuit een betrokkenheid bij een specifiek probleem. Deze praktijkgerichte benadering van bewonersinitiatieven, die ik de rest van dit hoofdstuk ontwikkel, legt daarbij veel meer de nadruk op wat mensen doen, op hun handelen. Dit komt voort uit een kenmerk van een trigger dat ik hier direct duidelijk moet maken: een *trigger* is geen eenmalig, kortstondig gebeuren, maar ontwikkelt zich gaandeweg. Een *trigger* is alleen achteraf aan te wijzen. Op het moment zelf is helemaal niet duidelijk wat de betekenis van zo’n moment is. *Triggers*, in de betekenis die ik eraan geef, zijn beginpunt van processen van burgerparticipatie en betekenen een hoop werk voor alle betrokkenen.

6.3 *Triggers* en publieksvorming

Als we kijken naar het ontstaan van de verschillende initiatieven, die ik heb onderzocht, dan valt bij allemaal een heel specifieke *trigger*, een omslagpunt, aan te geven. In de literatuur over sociale bewegingen woedt al jaren een heftige discussie over de achtergronden van deze vorm van collectieve mobilisering; over wat mensen beweegt om zich aaneen te sluiten en zich te verzetten tegen een als ongewenst beschouwde situatie (zie o.a. Olson, 1965, Tarrow, 1998, McAdam, 1982 en Klandermans 1984; voor een overzicht van verschillende stromingen, Crossley, 2002) In een argument, dat onmiddellijke relevantie bezit voor het ontstaan van burgerparticipatie in achterstandswijken, poneren Snow en anderen, dat een sociale beweging ontstaat wanneer alledaagse levensvormen verstoord worden (Snow et. al.,1998). Vervolgens onderscheiden zij vier categorieën van verstoring: “community disrupting accidents and disasters; actual or threatened intrusions into or violation of culturally defined zones of privacy and control; alteration of taken-for-granted subsistence routines as a result of an emergent disparity between available resources and resource demand; and dramatic changes in structure of social control” (Snow et al., 1998, p. 6) Bovenop de voedingsbodem van onvrede komt een van de ‘triggers’, zoals onderscheiden door Snow en anderen. Wat bracht de mensen in de door mij onderzochte bewonersinitiatieven in beweging?

⁷¹ In een ander verband spreken Wagenaar en Cook in dit kader over ‘*everyday situations*’: “Everyday situations, that because of some external or internal shift or events have suddenly become indeterminate and urgent (...) and therefore require some sort of intervention by the actor” (Wagenaar and Cook, 2003, p. 150).

Voorbeeld 1

Bewonersgroep Richardstraat en omgeving is begonnen in 1996. En dat was eigenlijk naar aanleiding van een congres van andere bewonersgroepen, dat toen geleid werd door een politieofficier. Die politieofficier die vroeg ons 'waarom stappen jullie niet in die bewonersgroepen?' En dan heb ik gezegd 'ja okee,' en toen zijn we begonnen met een enquête. Een enquête over alles en nog wat. De politie heeft die vragen gesteld en de mensen hebben erop geantwoord. Die enquête is binnengekomen en dan hebben we een eerste vergadering gedaan.'

Aan het woord is de voorzitter van een bewonersgroep in Antwerpen-Noord. De groep ontstond op uitnodiging van iemand binnen de overheid. Dit komt veel voor. Overheden vinden het moeilijk om met bewoners in gesprek te komen en ondernemen van alles om dit toch voor elkaar te krijgen. Tegen de achtergrond van de al lang bestaande problematiek rond huisjesmelkerij en de integratie van minderheden, ontwikkelde zich in dit geval een sterke bewonersgroep.⁷² Dit voorbeeld is speciaal, omdat van er meet af aan een goede samenwerking bestaat tussen bewoners en overheid. De bewoners bepalen de manier van werken, de onderwerpen en het tempo van de samenwerking. Het is een groep geworden die politie, ambtenaren, politici, burgemeesters en zelfs ministers uitnodigt.

Voorbeeld 2

Soms nemen bewoners — samen met professionals — zelf het initiatief om zaken aan te kaarten, zoals bij het ontstaan van Nordmarkt Plus, een bewonersgroep in Dortmund. Deze groep ontstond als reactie op de verslechterende toestand op een centraal plein in de wijk.

'Op een bepaald moment, zo'n tien jaar geleden, is de Nordmarkt opnieuw ingericht. Er is sindsdien tweemaal in de week een markt, maar verder was het vooral een door problemen gekenmerkt gebied. Er hielden zich hier veel mensen op, die veel publieke ruimte in beslag namen. Bijvoorbeeld omdat ze grote honden bij zich hadden of omdat ze dronken waren. Vanaf 2002 is vervolgens de drugscene uit de binnenstad verplaatst. Eerst naar de voorzijde en later naar de achterzijde van het station. Hier wilde de spoorwegen ze echter niet hebben en toen zijn ze zo gezegd naar de Nordmarkt verdreven. En daar breidde de groep zich snel uit. Het ging om zo'n 40-50 mensen, die elke dag een enorme hoeveelheid afval produceerden. Ook drongen ze de basisschool aan de Nordmarkt binnen om daar een shot te zetten, soms zelfs op het kindertoilet. De politie zei: "Wij voeren controles uit, meer kunnen we niet doen". Hier hebben

⁷² Op sommige punten zelfs zo sterk, dat ze een tegenwicht vormt tegen de politie, bijvoorbeeld als het gaat om hoe om te gaan met illegalen in Antwerpen-Noord.

we de scene onder controle, heette dat dan. Wat ze bedoelden met 'onder controle' weet ik niet. Het was natuurlijk tot 2, 3 uur 's nachts beoorlijk luidruchtig allemaal. We hebben toen nagedacht over wat met de Nordmarkt mogelijk was.' (bewoner)

Voortbouwend op het succes van een eerdere bewonersgroep in de wijk en in nauwe samenwerking met enkele organisaties, die qua locatie of activiteit betrokken waren bij het plein ontstond al snel een situatie, waarin ze regelmatig met politici, politie en professionele hulpverlening in overleg traden. Bewoners werden hier geconfronteerd met een toename van problemen. Ze stelden zich constructief op en probeerden, door met alternatieve voorstellen te komen, gezamenlijk weer greep te krijgen op de situatie.

Voorbeeld 3

In een wijk grenzend aan Antwerpen-Noord, de Kievitsbuurt, ontstond naar aanleiding van onhandig handelen van de overheid een bloeiende bewonersorganisatie. Aanleiding was het besluit van de NMBS (de Belgische Spoorwegen) om van station Antwerpen Centraal een halte voor de nieuwe HSL-verbinding tussen Amsterdam en Parijs te maken. Hiervoor wilden ze een nieuw, ondergronds station bouwen, met een uitgang naar de Kievitsbuurt. Dit laatste was van belang voor de buurt, omdat die van oudsher grotendeels afgesloten is van de rest van de stad — in het westen door het spoor, in het noorden door het station, en in het oosten door de dierentuin. Bewoners zagen het besluit als een mogelijkheid om dit te veranderen, maar er was ook angst voor grootschalige ontwikkelingen, waarbij er mogelijk voor hen geen plaats meer zou zijn. Het besluit was dus tegelijkertijd een kans en bedreiging voor de wijk en haar bewoners. De woordvoerder van de bewonersgroep:

'Dat heeft in de hele wijk en ook aan de andere kant van de spoorweg een stedenbouwkundige dynamiek doen ontstaan. Verwachtingen bij een bestuur maar ook bij bewoners van, er zal hier iets gebeuren, er zit hier iets aan te komen en het zal met veel centen te maken hebben.'

Met het besluit van de NMBS werd de grond van de Kievitsbuurt plots zeer waardevol. In opdracht van de stad werd een uitgebreid plan voor de herinrichting van dit gebied opgesteld. Uiteindelijk leidde dit tot wat 'de grootste naoorlogse bouwput van Antwerpen' werd genoemd. De bewoners waren in het begin zeer enthousiast en zagen het als een kans voor hun wijk om opkomende problemen rond veiligheid, armoede, werkloosheid en huisvuil aan te pakken.

Maar negatieve ervaringen met de overheid in de planfase maakten dat dit snel veranderde in een bedreiging, waartegen bewoners zich gingen organiseren.

Voorbeeld 4

Soms is een aanleiding zich te organiseren dramatischer. Op 1 februari 2003 werd in Rotterdam bij metrostation Slinge de tienjarige Sedar Soares tijdens het gooien van sneeuwballen doodgeschoten. Hoewel bewoners op verschillende manieren al een stem hadden in de herstructurering, maakte dit incident nieuwe krachten in de wijk los. Zo brengt één van de bewoonsters dit moment onder woorden:

‘Maar weet je, ik vond dat, echt, hartstikke triest, ik kende dat jongetje ook, en eh... dat vond ik echt een dieptepunt voor de wijk he, dat zo’n kind eh... (...) die familie is natuurlijk helemaal van slag, heel Pendrecht was van slag, maar wat krijg je daar wel mee voor elkaar, er werd spontaan een stille tocht georganiseerd, al die rituelen eromheen, je kent dat wel, eh massaal eh... naar de kerkdienst, massaal naar de... naar de teraardebestelling, allemaal dat soort dingen, weet je wel. Het geeft ook weer, wat het voor zo’n wijk betekent en wat het op de been kan brengen, nou en als je dat dan ziet en je zit daar later aan de tafel en die uitdaging wordt neergelegd van: ‘Wat zit er nou voor vitaliteit in je wijk?’

Het tragische incident bracht de wijk nationaal op een negatieve wijze in het nieuws en al snel volgden allerlei verhalen over de wijk: groepsverkrachtingen, criminaliteit, en nog veel meer voerden hierin de boventoon. Maar in de wijk zelf werd verbondenheid zichtbaar. Mensen maakten zich kwaad over het negatieve imago van de wijk en het feit, dat de overheid weinig deed. Langzaam groeide een nieuw initiatief, Vitaal Pendrecht en later de Pendrecht Universiteit, waarin bewoners samen probeerden zaken op de agenda te zetten.

De hier beschreven *triggers* sluiten aan op eerder onderzoek van Wagenaar naar het ontstaan van processen van burgerparticipatie. Hij onderscheidt drie verklarende factoren: het langdurig tekortschieten van traditionele vormen van openbaar bestuur, confrontatie met de negatieve gevolgen van beleid en uitnodiging tot experimenten met burgerbestuur (Wagenaar, 2005, p. 19). De eerste twee verklaringen zien we duidelijk in de hier beschreven voorbeelden terug. Het derde element, de uitnodiging tot experimenten met burgerbestuur kan opgevat worden als iets wat vanuit de overheid kan komen. In dat geval worden burgers expliciet gevraagd mee te denken over beleid. Maar het kan ook worden opgevat als de uitnodiging, die vanuit het initiatief van bewoners naar de overheid uitgaat om met hen te experimenteren. Dit laatste is aan de hand in de door mij onderzochte voorbeelden. De *trigger* vormt de aanleiding voor burgers

om anderen uit te nodigen om samen met hen verder te denken, maar vooral ook om zaken in beweging te zetten. De vraag is hoe een dergelijke *trigger* zich tot een bloeiende praktijk ontwikkelt. Om op deze vraag een antwoord te geven ga ik te rade bij het werk van een aantal onderzoekers, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam (Dijstelbloem e.a., 2004; Marres, 2005; Dijstelbloem, 2007; Verhoeven, 2009). Geïnspireerd door het werk van John Dewey en Bruno Latour onderzoeken zij, hoe zich rond maatschappelijke problemen een publiek ontwikkelt. Daarmee geven ze op een interessante manier invulling aan de praktijkgerichte benadering van bewonersparticipatie, waar ik in dit hoofdstuk naar op zoek ben⁷³.

Een publiek, zo luidt de centrale stelling in de verschillende onderzoeken, gaat niet vooraf aan het publieke debat maar ontstaat in dit debat. “Het publiek ontstaat rond een *object* in de vorm van een publieke zaak, een politieke kwestie, een issue, een publiek probleem of een negatief extern effect dat om een collectieve oplossing vraagt” (Verhoeven, 2009, p. 73). Langs deze lijn hebben de verschillende auteurs onderzoek gedaan naar het AIDS-vraagstuk (Dijstelbloem e.a. 2004; Dijstelbloem, 2007) milieuvraagstukken (Dijstelbloem, 2007; Marres, 2005) en gemeentelijke herindeling (Verhoeven, 2009). Vooral het werk van Verhoeven biedt belangrijke aanknopingspunten om te begrijpen wat ik met een *trigger* bedoel en hoe deze zich verder ontwikkelt.

Om aan te duiden wat er gebeurt op het moment dat burgers bij een bepaald beleidsprobleem betrokken raken spreekt Verhoeven over de vorming van *agonistisch publieken*. De term agonisme ontleent hij aan het werk van Chantal Mouffe die dit begrip onderscheidt van het begrip antagonisme. In het laatste geval sprake is van een conflict langs scherpe tegenstellingen (wij vs. zij) en bestaat er geen gemeenschappelijke grond voor het oplossen van het conflict. Een agonistisch conflict wordt daarentegen gekenmerkt door het feit, dat partijen elkaar in ieder geval nog erkennen als tegenstander binnen een gezamenlijk kader (Mouffe, 2000). Een agonistisch publiek definieert Verhoeven vervolgens als

⁷³ In het onderzoek naar sociale bewegingen zien we een dergelijke benadering ook opkomen met de ontwikkeling van het zogenaamde framing-perspectief. Benford en Snow, twee van de belangrijkste auteurs op dit gebied verklaren in hun review artikel uit 2000 dat “social movement scholars interested in framing processes, begin by taking as problematic what until the mid-1980s the literature largely ignored: meaning work—the struggle over the production of mobilizing and countermobilizing ideas and meanings. From this perspective, social movements are not viewed merely as carriers of extant ideas and meanings, that grow automatically out of structural arrangements, unanticipated events, or existing ideologies. Rather, movement actors are viewed as signifying agents actively engaged in the production and maintenance of meaning for constituents, antagonists, and bystanders or observers” (Benford en Snow, 2000, p. 613).

“constellaties van burgers die zich richten tegen specifieke beleidsproblemen, waarover uiteindelijk politieke oordeelsvorming door bestuurders of politici is vereist” (Verhoeven, 2009, p. 74). Belangrijk aan deze definitie is, dat een publiek zich vormt rond een heel specifiek beleidsprobleem; het heeft dus een direct object, een *trigger*. Daarnaast is van belang dat van begin af aan bij deze vraagstukken duidelijk is, dat bewoners het niet alleen kunnen. Ze zullen in meer of mindere mate moeten samenwerken met bestuurders en politici. Het zoeken van samenwerkingsverbanden, of zoals ik het straks noem, het aangaan van partnerships, is van essentieel belang om een probleem aan te kunnen pakken. Ten slotte wil ik wijzen op het woordje *uiteindelijk*. Doel van de betrokkenheid van burgers is het komen tot (politiek) handelen. Dit is echter pas het einde van het proces. Daarvóór speelt een heleboel: er moet onderzocht worden wat het probleem nu eigenlijk is, wie er (in)direct belanghebbende zijn, wie welke bijdrage aan het vinden van een oplossing kan leveren en ten slotte: welke mogelijkheden en beperkingen er in financiële, temporele of institutionele zin bestaan. In de vorming van het publiek, dat dus niet vooraf gaat aan een probleem, zo leert Verhoeven ons, ontstaat al doende een inhoudelijke en organisatorische context waarin een beleidsprobleem betekenisvol onder woorden en de aandacht gebracht kan worden. Verhoeven verwoordt dit, als volgt als hij stelt dat in het proces van publieksvorming “een specifieke context waarin agonisme als bijzondere vorm van politieke betrokkenheid kan ontstaan en gedijen (ontstaat, ms). Het gaat niet om een geïnstitutionaliseerde context, die bewust wordt gecreëerd door één sturende overheid, zoals bij deliberatieve beleidsprocessen, maar om een probleemgerichte context, die spontaan en dwars door institutionele scheidslijnen heen kan ontstaan” (Verhoeven, 2009, p. 76).

Dit vereist veel werk, of wat Verhoeven ‘discursieve constructie’ noemt. Met dit begrip verwijst hij naar een proces waarbij, “één of meerdere sprekers beginnen een publiek aan te spreken door beleid te problematiseren (...) voor burgers die zich hierdoor aangesproken voelen, bakent het discours een sociale ruimte af waarbinnen hun aandacht voor het probleem zich kan begeven. Met deze afbakening wordt niet alleen hun aandacht voor het probleem van een focus voorzien, maar wordt ook de ruimte bepaald voor eventuele uitingen van politieke betrokkenheid bij het probleem” (Verhoeven, 2009, p. 75). Het beleidsprobleem, waar een publiek zich omheen vormt, is dus, evenals het publiek dat zich vormt en de context waarbinnen dit probleem besproken kan worden, niet vooraf gegeven, maar is de uitkomst van hard werk; het moet

geconstrueerd worden⁷⁴. Dit is nu volgens mij ook wat er gebeurt op het moment, dat burgers naar aanleiding van een *trigger* in actie komen en aan de slag gaan: zij proberen een probleem bespreekbaar te maken. Dit betekent niet alleen, dat ze ervoor moeten zorgen dat ze een boodschap hebben om uit te dragen, maar dat ze er ook voor moeten zorgen, dat er mensen zijn die naar hun luisteren. Ze moeten met andere woorden zowel het vraagstuk als de context, waarin dat vraagstuk betekenis heeft, creëren. Dit is echter niet alleen maar een kwestie van ‘discursieve constructie’ zoals Verhoeven het noemt, maar dit vraagt ook een heleboel concreet en alledaags werk. Daarin ligt dus het verschil met zijn analyse: Waar hij nog veel op het niveau van de taal en het spreken gericht is, richt ik mij juist veel meer op wat mensen allemaal moeten doen en organiseren. Waar het me in dit hoofdstuk om gaat, is hoe het proces van betekenisgeving of publieksoorming aan dergelijke *triggers* in zijn werk gaat. Daarbij ben ik niet zozeer geïnteresseerd in wat mensen zeggen, maar veel meer in wat ze doen. Daarmee geef ik invulling aan de in hoofdstuk 5 besproken praktijkbenadering. Zoals ik daar stelde, gaat men in een dergelijke benadering er van uit dat in het werk de verschillende actoren tezamen bepalen hoe een praktijk eruit ziet. Een praktijk is met andere woorden de uitkomst van diverse activiteiten. Net zoals Wagenaar aan de hand van het werk, dat ambtenaren van de IND verzetten, probeert zicht te krijgen op wat het betekent om ambtenaar te zijn (Wagenaar, 2004), laat ik hier door een exploratie van het werk dat bewonersinitiatieven moeten verzetten, zien wat het betekent om actief burger te zijn.

Daarmee zijn we terug bij de vraag waarom en hoe zich uit deze specifieke *triggers* bloeiende en langdurige processen van bewonersparticipatie ontwikkelen. Om dit te verklaren wordt er (informeel) wel gewezen op het bijzondere karakter van de bewoners in de geslaagde voorbeelden. Hoewel hier wat in zit, geeft dit weinig inzicht in hoe en waarom zich dit dan ontwikkelde. ‘Bijzondere individuele betrokkenheid’ is net zoals de ‘wil tot participatie’ geen gegeven vooraf.

⁷⁴ Zoals Verhoeven dit omschrijft: “Mijn theoretisch perspectief is niet alleen interactionistisch, maar ook constructivistisch. Daarmee bedoel ik, dat de politieke betrokkenheid tegen beleid het resultaat vormt van aanzienlijke inspanningen van veel uiteenlopende actoren. Zij verrichten het nodige werk om een object van politieke betrokkenheid te creëren of juist om te voorkomen dat er zo’n object ontstaat” (Verhoeven, 2009, p. 16). Even later onderscheidt hij dit constructivisme van een ‘*sociaal constructivisme*’. “Problematisch aan het sociaal constructivisme is, dat het de aandacht vestigt op de betekenisgeving van feiten als subjectieve mentale constructies en dat het daardoor vergeet, dat er bij de mobilisatie van politieke betrokkenheid veel meer constructiewerk wordt verzet (...) Politieke acties tegen een snelweg zijn niet alleen gebaseerd op de constructie van (subjectieve) betekenissen over wat er problematisch is aan die snelweg, maar ook op de constructie van netwerken, die nodig zijn om individuele burgers te mobiliseren of de constructie van tastbaar actiemateriaal zoals een website, buttons of posters” (Verhoeven, 2009, p. 17). Deze constructivistische houding ligt ook aan onze verdere analyse ten grondslag.

Bijzondere mensen treffen we overal aan, maar slechts onder speciale voorwaarden komen hun uitzonderlijke talenten ook werkelijk tot bloei. De vraag is dan ook niet zozeer: ‘Hoe herkennen we deze bijzondere personen, die zich voor hun wijk inzetten?’ of ‘welke specifieke eigenschappen of kenmerken hebben deze bijzondere personen?’ (zie hierover bijv. Van Hulst et. al., 2009), maar eerder ‘Hoe komen deze personen aan de oppervlakte drijven?’ en ‘Hoe kan het, dat zij zich op deze manier kunnen manifesteren?’ Welke voorwaarden scheppen ze om hun alledaagse, pragmatische en democratisch potentieel goed te kunnen ontwikkelen, te ontplooien en zo hun medeburgers te inspireren? Ik wil deze vraag hier aan de hand van interviews met actieve bewoners onderzoeken, door nader in te gaan op het werk, dat zij allemaal gedurende de ontwikkeling van hun specifieke projecten hebben verzet.

6.4 Hoe burgerparticipatie zich ontwikkelt

Tijdens de analyse van mijn interviews heb ik systematisch gezocht naar verschillende vormen van werk, die bewoners verzetten. Zoals eerder al gezegd, ontwikkelt een *trigger* zich via vele vormen van ‘werk’ tot een bloeiende en langdurige samenwerking tussen partners. Bewoners, die zich verzetten tegen een ongewenste situatie, blijken zich bezig te houden met een enorme verscheidenheid aan concrete activiteiten: bijeenkomsten beleggen, petitities opstellen, langs deuren gaan, gezamenlijk maaltijden nuttigen, met functionarissen van de gemeente, de politie of woningcorporaties overleggen, vuilnis verzamelen in een park, buurtruzies bijleggen, notulen opstellen, een theatervoorstelling organiseren, een rondleiding voor een wethouder verzorgen, enzovoorts, enzovoorts. Ik ontdekte al snel, dat er een duidelijke logica schuil ging achter dat dichte weefsel van activiteiten. In wat nu volgt, laat ik verschillende elementen van deze logica zien, elementen die van belang zijn bij het ontstaan van een levensvatbaar burgerinitiatief.

6.4.1 Persoonlijk kapitaal en relationele macht

Kennis is macht⁷⁵, en juist hier bevinden bewoners zich in het begin vaak op een achterstand. Zij hebben heel veel lokale ervaringskennis, maar wordt niet altijd op waarde geschat in beleidsprocessen. Een belangrijk onderdeel van een geslaagd burgerinitiatief draait daarom om *geïnformeerd zijn en worden*. Participatieve processen draaien vooral om informatie: de juiste informatie hebben, beschikbare informatie kunnen interpreteren, eigen informatie kunnen presenteren. Wie weet

⁷⁵ Zie over de rol en kracht van kennis en(mis)informatie ook Forester, 1989, hoofdstuk 3.

wat wanneer? Een goed voorbeeld van de kracht van informatie vond ik in Dortmund.

Een groep bewoners, die de langdurige overlast van straatprostitutie in de vorm van schaars geklede vrouwen en rondrijdende klanten in hun woonwijk beu is, komt in actie. Zij noteren de kentekens van auto's die drie keer achtereen door de straat rijden, en sturen die naar de politie⁷⁶. Maar die doet er niets mee en laat doorschemeren, dat het de stad niet slecht uitkomt dat de prostitutie in een bepaald gebied is geconcentreerd. De bewoners voelen zich machteloos en in de steek gelaten door de overheid. De agressie in de buurt tegen de vrouwen neemt toe. Totdat zich twee gebeurtenissen voordoen. Martin Gansau, een maatschappelijk werker, zet in samenwerking met de woningcorporatie en de jeugdzorg een netwerk op van bewoners en maatschappelijke organisaties - *de Solidarische Nachbarschaften* – om de jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit in de buurt aan te pakken. Hij brengt de bewoners in contact met hulpverleningsorganisaties, die met straatprostituties werken. De bewoners leren daardoor de tippelende vrouwen en hun problemen beter kennen en beginnen zich om hen te bekommeren. Tegelijkertijd komt een van de deelnemende bewoners, een jonge Turks-Duitse man, tijdens een familiebezoek in Utrecht in aanraking met het fenomeen tippelzone. Hij is, naar eigen zeggen, het negativisme van de overwegend oudere, autochtone bewoners zat en zoekt naar een constructieve oplossing voor het prostitutievraagstuk in de buurt. Misschien dat de tippelzone zo'n oplossing biedt.

De bewoners schrijven vervolgens een plan voor het inrichten van een tippelzone, dat zij aan de gemeente Dortmund aanbieden. De gemeente reageert afwijzend. Tippelzones zouden in Duitsland wettelijk niet zijn toegestaan. De bewoners leggen zich hier niet bij neer. Ze schrijven petities aan het stadsbestuur en zoeken de publiciteit. Eén van de bewoners weet de hand te leggen op een afstudeerscriptie van een alumnus van de Duitse politieacademie, waarin betoogd wordt dat er juridisch wel degelijk ruimte is voor het bestaan van tippelzones. Uiteindelijk neemt de gemeente – zonder te reppen over enig bewonersinitiatief – toch het initiatief om te komen tot een tippelzone, welke in 2005 wordt geopend. Door hun kennis over de Utrechtse tippelzone en de juridische ins en outs ervan, hadden de burgers van Dortmund een voortdurend strategisch overwicht op hun stadsbestuur.

⁷⁶ Iets wat wettelijk niet is toegestaan op woonerven, juist om dit soort praktijken tegen te gaan.

Een bewonersgroep starten betekent – vooral in het begin - enorme hoeveelheden informatie verwerken. Dit kan hele technische informatie zijn zoals beleidsnota's, wetten, bestemmingsplannen, architectonische tekeningen of administratieve informatie zoals vergaderdata en gemeentelijke procedures⁷⁷, maar ook 'zachte informatie' over persoonlijke netwerken en de verhoudingen binnen het gemeentelijk apparaat. Bewoners nemen informatie niet alleen tot zich om erop te reageren, maar ze 'verpakken' die ook op een andere manier. Ze verspreiden informatie via mails, brieven, bezwaarschriften en nieuwsbrieven, maar ook door het maken van websites, blogs, filmpjes, foto's en maquettes. Informatie heeft voor bewoners dus een heel actieve betekenis. Verschillende communicatievormen geven bewoners de mogelijkheid om zichzelf te presenteren, hun standpunten te formuleren en te communiceren met andere partijen

Dit verzamelen, verwerken en inzetten van informatie zijn vaardigheden, die bewoners al doende ontwikkelen. Men ontdekt, ontwikkelt en leert te vertrouwen op de eigen mogelijkheden. Probleemwijken worden altijd benaderd vanuit gebreken en tekorten: 'te weinig werk', 'gebrekkige kwaliteit van de woningen', 'te laag onderwijsniveau', 'te weinig integratie van minderheden' et cetera. Het beleid richt zich dan automatisch op het opvullen van het tekort, zonder een beroep te doen op de positieve vermogens van de mensen zelf⁷⁸. Wij kwamen juist bewoners tegen die zichzelf '*empowerden*'. Ze leerden vergaderingen voorzitten, met planners en architecten samenwerken, een bezwaarschrift opstellen, etnische minderheden erbij betrekken, een stichting opzetten, een subsidievoorstel indienen, met de media omgaan. Ze ontwikkelden vooral ook vertrouwen: in en op elkaar en in eigen kunnen. Dit vertrouwen op eigen mogelijkheden voedt zichzelf. Het is een uitdijende vorm van (inter-)persoonlijk kapitaal.

Bewoners leren in participatie ook omgaan met onverschillige politici⁷⁹, taaie, weigerachtige overheidsbureaucratieën, onwillige woningcorporaties of project-

⁷⁷ In een eerder onderzoek van Wagenaar organiseerden bewoners een conferentie over 'zwarte scholen' (waarvan er zich één in de buurt bevond), waarvoor ze mensen uit de onderwijspraktijk, bestuurders en wetenschappelijke experts uitnodigden. (Wagenaar, 2005)

⁷⁸ Een participatie-methode die expliciet uitgaat van en aansluiting zoekt bij de positieve vermogen in een wijk is de Asset-Based Community Development Methode (ABCD-methode). Deze methode, ontwikkelt door John McKnight en John Kretzmann, zoekt directe aansluiting bij individuele kwaliteiten en talenten van bewoners om van hieruit te werken aan vitale buurten (Kretzmann en McKnight, 1993). In Nederland is deze methode opgepakt door het Landelijk Steunpunt Aandachtswijken (LSA) in hun project *Kan well*.

⁷⁹ Een pijnlijk voorbeeld hiervan leerde ik in Antwerpen kennen, waarbij de voorzitter in Antwerpen Noord mij het volgende vertelde: *Ministers zijn allemaal gekomen, behalve ene (...). Die man is twee, drie keren uitgenodigd en heeft drie keer zijn kat gestuurd. Toen was er een heel grote toename van*

ontwikkelaars, defensieve welzijns-organisaties en vooringenomen media. Bewonersinitiatieven ontstaan niet in een institutioneel of organisatorisch vacuüm, maar moeten hun plaats vinden— of misschien wel veroveren — in een omgeving, waar al een veelvoud aan organisaties met hun wijk bezig is. Deze institutionele drukte maakt het lastig om een eigen positie te verwerven. Territoriumgedrag, onbekendheid met wie wat doet, en werkwijzen die er niet op ingericht zijn om bewoners een actieve rol te laten spelen, maken dat bewoners vaak tegen grenzen aan lopen.

Een voorbeeld: om de bouw van een grootschalig kantorenpark mogelijk te maken misleidden B&W van Antwerpen hun burgers. Op vrijdagmiddag na 18.00 uur namen ze een besluit tot wijziging van het bestemmingsplan (dat reeds sinds 1920 van kracht was), dat hoogbouw naast de Zoo verbood. Toen de bewoners hier achterkwamen was het te laat. Een bewoner:

‘Als je in de Zoo bent, dan moet je in alle richtingen de indruk krijgen van oneindigheid, de illusie van oneindigheid, en als je vanuit de Zoo kijkt naar het Kievitplein tot voor twee drie jaar keek je bij wijze van spreken tot in Mechelen (...) Als je nu daar staat in de Zoo, dan zie je gewoon de torens van het Kievitplein, dus je voelt, dit is een stedelijke Zoo, terwijl vroeger was het van: dit zou overal kunnen staan. En dat, die landschappelijke waarde, was als monument geklasseerd. Men heeft dus gewoon de adviezen van Monumenten en Landschap, de dienst Monumenten, gewoon weggeklasseerd.’

De bewoners proberen vervolgens het proces van vergunningverlening te beïnvloeden. Echter, ook hier stuiten ze op een weigerachtige overheid. De woordvoerder van de bewonersorganisatie in de Kievitsbuurt vertelt:

‘Allemaal wel in een politiek juridisch open proces, dus het opmaken van het ruimtelijk uitvoeringsplan, openbaar onderzoek, maar je voelde aan je water dat daar heel weinig beweegruiimte in zat. Er zijn massaal veel bezwaarschriften ingediend, er zijn hoorzittingen geweest, maar dat heeft allemaal weinig opgeleverd, en op het einde van de rit kwamen we tot het verlenen van een vergunning door de stad die mijlenver afstand van wat het masterplan voor ogen had.’

Hoewel de overheid zich hier dus aan alle regels hield en bewoners formeel hun stem konden laten horen, hadden ze nooit het gevoel dat er echt naar ze geluisterd werd. De regels vormen eerder een barrière dan een kans. Bewoners

asielzoekers, en hij was er min of meer voor, eer ze in België waren, moest hij zorgen dat die mensen onderdak kregen en noem maar op, dus, hij belde altijd zo een kwartiertje, voordat de meeting begon af, en dat stoorde ons wel.’

moeten vaak inventief zijn in het vinden van hun weg en op zoek gaan naar grijze ruimtes. Uiteindelijk besluiten de bewoners van de Kievitsbuurt om actie te voeren met een groep krakers die zich in de wijk heeft gevestigd. Tegelijkertijd gaan ze in gesprek met de in Brussel gevestigde bouwgi-gant die het kantorenpark bouwt. Op deze manier vergroten zij de zichtbaarheid van hun belangen tot ver buiten hun wijk en zijn ze tegelijkertijd in staat om een positief alternatief naar voren te schuiven. Op deze manier organiseerden zij belangrijke kracht om daar vervolgens mee naar de stad te gaan.

Een weigerachtige houding, misleiding en niet-luisteren zijn de meest zichtbare vormen van de manier waarop burgers tegen grenzen aanlopen. Meestal gebeurt dit echter subtieler⁸⁰, Om je in een dergelijke omgeving staande te houden, is effectief praktisch begrip van de bestuurlijke omgeving (en het vinden van de juiste partners, zie hieronder) een voorwaarde. Het dwingt bewoners op zoek te gaan naar *nieuwe ruimtes* voor participatie.

Door de inhoudelijke en organisatorische complexiteit van de problemen in de wijk (iets waar we in het volgende hoofdstuk nog specifieker op ingaan, maar zie ook Wagenaar, 2007a) is het belangrijk *partnerschappen* aan te gaan. Partners kunnen bewoners helpen bij het inlopen van hun capaciteitsachterstand. De Amerikaanse pleitbezorger voor participatieve democratie David Mathews ziet dit als een cruciaal onderdeel van het vermogen tot participatie en noemt het '*relational power*': het vermogen om productieve samenwerkingsverbanden aan te gaan met strategisch gekozen partners (Mathews, 1999, p. 143). Het is belangrijk, dat burgers deze capaciteit in korte tijd ontwikkelen. De woordvoerder van de bewonersgroep Kievitsbuurt geeft een voorbeeld:

We hadden in die fase ook al een alternatief naar voren geschoven, met medewerking van architectenbureaus uit de wijk, want wij hadden ook het geluk dat we twee gerenommeerde architectenbureaus in de wijk hadden, heel grote, die zijn in de loop van het proces erin gekomen, later. En die hebben nog meer alternatieven ontwikkeld (...). Dus wij hadden eigenlijk mensen nodig die vooral fysiek konden vertalen wat wij aan ideeën hadden. De grootste

⁸⁰ Zie Porter (2009) voor een catalogus van bedrog, misleiding, demagogie en intimidatie gericht tegen gewone burgers van de overheid in het kader van het organiseren van grootschalige sportevenementen. Porters artikel geeft een onthutsend inzicht in de mate waarin overheden bereid zijn gewone burgers hun wil op te leggen als deze in de weg staan bij het realiseren van prestigieuze projecten. Deze subtiele grenzen maken het niet alleen voor bewoners ingewikkeld om samen te werken met professionele en bestuurlijke organisaties. Welwillende ambtenaren en professionals in deze organisaties lopen ook tegen deze grenzen aan. De vraag is, wie er de meeste kans heeft om die te doorbreken: de bewoner kan als buitenstaander schoppen tegen de regels, maar ook genegeerd worden; de ambtenaar of professional kan van binnenuit proberen zaken te veranderen, maar moet ook loyaal zijn aan de organisatie.

inbreng van hoe het zou kunnen zijn kwam vanuit de buurt en zij hebben het vertaald in hun programma's en een virtuele wereld.'

Architecten, wetenschappers en andere *inhoudelijke partners*, zoals de Utrechtse maatschappelijk werker, die de bewoners van Dortmund voorlichtte over tippelzones, hebben dus de vaardigheden om wensen van bewoners te 'vertalen'. Ze zorgen ervoor, dat bewoners snel toegang krijgen tot relevante informatie over vakinhoudelijke zaken, procedures, instanties of personen. Deze partners bewegen zich vaak al jaren op een bepaald terrein en weten hun weg gemakkelijk te vinden in de complexe informatie en institutionele structuren. Zo dragen inhoudelijke partners niet alleen bij aan het verzamelen van informatie, maar spelen ze ook een belangrijke rol in het overbruggen van kennisbarrières tussen betrokkenen. Daarnaast verlenen – door hun eigen reputatie te koppelen aan een bewonersinitiatief - ze statuur, een bepaalde geloofwaardigheid aan bewonersinitiatieven.

Maar daarnaast werd ook gewezen op de rol van *maatschappelijke partners*. Dit zijn personen of organisaties die in de wijk actief zijn en bewonersgroepen toegang kunnen verlenen tot andere bewoners, professionals en kennis. Vaak hebben ze ruimtes beschikbaar, waar burgers kunnen samenkomen en kunnen ze helpen bij het organiseren van sociale activiteiten, die belangrijk zijn voor de verdere ontwikkeling van bewonersinitiatieven. Ze helpen bij het creëren een (informele) setting, waarin bewoners en andere partijen — bijna als vrienden⁸¹ — van elkaar kunnen leren. Dit speelde bij het ontstaan van Vitaal Pendrecht een belangrijke rol:

'Toen zeiden we: 'Nou, waarom doen we niet gewoon dat kerstfeest (het officiële kerstfeest op de Coolsingel, ms) na, een grote boom in de wijk, de grootste boom weet je wel, je moet het allemaal opblazen en groot maken,'. En toen zeg ik tegen Rieks: 'weet je wat, we gaan een lijst maken van organisaties die gaan we vragen om mee te doen (...). Zo zijn we, eerst vanuit organisaties gaan vragen, de Thuiszorg; de Stromen; Vrouwenstudio was er toen nog niet; het Turks Huis; On Track Again was er toen ook nog niet; de kerk, alle vier de kerken hebben meegedaan; gewoon individuele groepjes hebben we gevraagd (...); het Leger des Heils stond er met soep; de Stromen met een banketletter en koffie; de Passage hebben we mee laten doen, er waren heel veel mensen die kwamen gewoon spontaan versiering brengen om in de boom te hangen. De Zierikzeegroep, die ging thuis dingen zitten plakken ervoor; nou allemaal dat soort reacties

⁸¹ Vriendschap is voor Forester een belangrijk middel om over participatie na te denken: "(Friends) do not typically offer us simplistic cure-alls or technical fixes. They do not explain away, but rather try to do justice to the complexities we face" (Forester, 1999, p. 33).

krijg je dan, nou dat is gewoon leuk. En van daaruit dachten we van: Ja, er zit toch eigenlijk wel veel in die wijk.'

Aan de hand van dit eenvoudige plan — laten we een groot kerstfeest organiseren — leerden de bewoners — maar ook de bij de wijk betrokken instanties —, welke kwaliteiten er in de wijk waren. Ook leverde het contacten, op die later belangrijk waren bij de ontwikkeling van Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit.

Daarnaast zagen we keer op keer, dat bewonersinitiatieven snel contact zochten met ambtenaren. *Ambtelijke partners* helpen je namelijk weer om je ideeën te effectueren. De secretaris van de bewonersgroep Antwerpen-Noord licht toe:

En, het is de kracht van de bewonersgroep, niet alleen om die informatie te geven aan die mensen, maar als er problemen zijn dat ze ook rechtstreeks die ambtenaren kunnen aanspreken en dat daar dan dikwijls onmiddellijk op gereageerd wordt. "Ah ja, oké, ik volg dat op als ambtenaar." Wat minder door politici kan gebeuren, die kunnen wel een kader schetsen van wat men van plan is om te doen, maar als het over zeer praktische zaken gaat, dan is het zeer belangrijk dat mensen onmiddellijk een antwoord krijgen op hun praktische probleem.'

Het aangaan van langdurige partnerschappen met ambtenaren is een constante in succesvolle burgerbewegingen. Met de juiste contacten zijn concrete resultaten te behalen. Dit moet niet gezien worden als eenrichtingsverkeer. De betrokken ambtenaren, die wij interviewden, verklaarden allemaal, dat ze de samenwerking met de bewoners op prijs stelden. In veel gevallen sprak men over en weer met respect en warmte over elkaar.

6.4.2 Conflicten, begrip en motivatie

Bewoners leren al snel dat de vraag niet is, hoe *conflicten* te voorkomen (iets wat onmogelijk is), maar hoe er op een constructieve manier mee om te gaan; zowel onderling als met externe partijen. Verkeerd conflictmanagement staat een gezamenlijke oplossing in de weg. Een voorbeeld hiervan zagen we in de Kievitsbuurt. De relatie tussen de bewoners en de gemeente was inmiddels ernstig verslechterd en de strijd had zich naar de rechter verplaatst. Deze verklaarde een en ander, ondanks de sterke positie van de bewoners, niet-ontvankelijk. De bewoners vroegen daarop een nieuw gesprek aan met de burgemeester. Deze accepteerde de uitnodiging, maar stelde vervolgens wel dat hij dit gesprek zou voorzitten. Dit is wat er vervolgens gebeurde

‘Dat contesteerden wij toen, omdat wij zeiden: ‘dit is niet ernstig, wij willen een neutrale figuur die deze vergadering voorziet, waarbij de stad één van de stakeholders is en de burgemeester zit er ook bij om mee met ons na te denken over opties. (...) Dus zij wilden elkaar allemaal mee in het bad nemen, dus wij zeiden: ‘Dit kan niet, dat één van de overheden die mee voor de rechtbank stond, deze vergadering zal leiden. Er is zoveel kapot gemaakt, zoveel wantrouwen gecreëerd ten aanzien van de bewoners, dit kunnen we niet hebben.’ Dus dat is in de pers gekomen en toen heeft de burgemeester gezegd: ‘Ik ervaar dit als een motie van wantrouwen tegenover mijn leiderschap, dit kan niet, ik zit die vergadering voor.’

Het resultaat was, dat het laatste restje vertrouwen dat er nog tussen de verschillende partijen bestond, kapot was gemaakt. Hierna hebben ze niet meer inhoudelijk met elkaar over het project gesproken. Het is een voorbeeld, hoe verkeerd omgaan met conflicten de communicatie tussen verschillende partijen zo kan verstoren, dat verdere samenwerking (voorlopig) uitgesloten is. Een conflict op de spits drijven lost niets op en het is ook weinig productief om niet duidelijk voor eigen standpunten uit te komen. Mensen leren van elkaar door opvattingen en ervaringen duidelijk uiteen te zetten. Daarna kan gezocht worden naar hetgeen partijen bindt. Een goed beslecht conflict zet een proces van gezamenlijk leren in gang: over elkaar, over onvermoede dimensies van het probleem of over tekortkomingen van eigen favoriete oplossingen.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn begrip en onderling vertrouwen essentieel. *Begrip* is de basis voor samenwerking, maar is ook de uitkomst van — langdurige — samenwerking. Begrip verwijst naar het begrijpen van de positie van de ander (institutioneel begrip) én naar inzicht in de manier, waarop de ander een probleem ziet (inhoudelijk begrip). Een voorbeeld van het ontwikkelen van institutioneel begrip zien we in de Kievitsbuurt. De bewoners hadden al meermalen geprobeerd een gesprek te krijgen met de projectontwikkelaar, in het begin zonder veel succes. De eerste reactie was teleurstellend, maar leerde de bewoners ook iets belangrijks.

‘Van de projectontwikkelaar kwam er wel reactie, maar niet van de top; ze stuurden iemand het veld in om even contact met ons op te nemen. Ook een stukje uit onwennigheid, ik heb dat dan later opgevangen: de projectontwikkelaar heeft maanden later ook gezegd van “voor ons is zo’n bewonersgroep een Mexicaans leger; wij weten niet hoe we daarmee moeten omgaan”.

Bewoners leren, dat andere partijen zich ook in een nieuwe situatie bevinden en zijn daarom bereid om ze te laten wennen aan de samenwerking. De relatie van de projectontwikkelaar met de bewonersorganisatie veranderde later dan ook sterk. Er ontstond onderling begrip en inzicht dat ze niet om elkaar heen konden.

‘Een paar dagen later heeft de projectontwikkelaar gebeld, toen wel al de top, toen stuurden ze niet meer de vazallen maar het was de top, het was de projectverantwoordelijke voor het hele project, die heeft ons toen gebeld en gezegd van: “wij vinden dat dit niet kan, wij moeten gaan samen zitten, wij hebben al jullie kritiek, punten van kritiek gelezen. We zijn heel blij dat jullie de rechtszaak niet gewonnen hebben, wij moeten hieruit geraken; wij nodigen jullie uit naar Brussel, naar het hoofdkwartier”.’

Een goed voorbeeld van het creëren van onderling inhoudelijk begrip en de rol die bewoners daarin kunnen spelen, vinden we in Dortmund. Zoals we zagen vonden de bewoners weinig gehoor bij de gemeente voor hun grieven en verlangens. Ze lieten het daar niet bij zitten en maakten via verschillende acties duidelijk, dat er oplossingen mogelijk waren. Toen de bewoners echter met gedetailleerde informatie over tippelzones naar de stad gingen, werd er eerst lauw op gereageerd en later — onder druk van een handtekeningenactie — deed de stad, alsof ze het zelf had bedacht. Zo ontstond er pragmatisch een wederzijds begrip, wat als volgt verwoord werd door de *Quartiersmanager*:

‘En plotseling organiseerde de Gezondheidsdienst van de stad een congres rond het thema ‘prostitutie’. We werden ook uitgenodigd en daar zaten we. Bleek de stad ineens zelf heel slim te zijn geworden. Ze hadden van het model van een gedoogzone gehoord en hadden een maatschappelijk werkster uit Utrecht gevonden, die bereid was hierover te komen vertellen. Plotsklaps, zo werd het voorgesteld, had de stad het idee ontwikkeld. De bewoners waren ook niet dom en dachten: “We gaan niet strijden om wie het wiel heeft uitgevonden, we zijn gewoon tevreden met het feit, dat het proces eindelijk in gang is gezet”.’

De bewoners hadden op hun strepen kunnen gaan staan, maar gaven blijk van politieke vaardigheden. Ze accepteerden de situatie en ontwikkelden samen met de stad plannen voor het opzetten van een tippelzone. Met de uiteindelijke realisatie van een prostitutiezone aan de rand van de wijk op een industrieterrein kwam er een tijdelijk einde aan de overlast in de wijk⁸². Het verhaal van de Nordstad-bewoners laat zien, dat verschillende activiteiten helpen bij het ontwikkelen van onderling begrip: door het presenteren van (alternatieve) informatie — waardoor anderen zien wat partijen vinden — in plaats van af te gaan op vooroordelen en verwachtingen; door het organiseren van sociale activiteiten — dit geeft ruimte aan andere omgangsvormen, de mogelijkheid om

⁸² Tijdelijk, omdat na enkele jaren de problematiek met de toestroom van Oost-Europese prostituties opnieuw actueel werd. Deze groep, die zich veel minder makkelijk liet benaderen, werkte gedeeltelijk weer in de wijk. Bewoners en professionals waren op het moment van mijn onderzoek samen aan het nadenken over mogelijke oplossingen. Hier zie je mooi, hoe eenmaal opgebouwde verbanden op een later tijdstip weer geactiveerd kunnen worden.

anderen anders te leren kennen, zodat er geen eendimensionaal beeld ontstaat; door zich te houden aan bepaalde etiquettes — door de ander op een respectvolle manier tegemoet te treden laten zien begrip te hebben voor de positie van de ander⁸³.

De voorbeelden van de Kievitsbuurt en de Nordmarkt laten zien, dat begrip praktisch gericht is. Bewoners leren onderscheid te maken tussen waarden en oplossingen. Je kunt uiteenlopende waarden hanteren, maar het eens worden over een praktische oplossing. Of, zoals de bekende planoloog John Forester het beeldend zegt: “parties in conflict may disagree about what the Bible means and what their sense of the Creator requires of them, *and* they may nevertheless agree about where to place the stop signs on the roadway” (Forester, 2009, p. 6).

De door ons onderzochte groepen krijgen het ondanks veel tegenslagen voor elkaar om langere tijd *gemotiveerd te blijven* en dat is het laatste element in een succesvol burgerinitiatief. Waaruit bestaat de motivatie van bewoners? Er komen uit mijn onderzoek drie dimensies naar voren: een instrumentele, een affectieve en een normatieve. De instrumentele kant van motivatie is het nauwst verbonden met de oorspronkelijke *trigger*. Door het op de agenda zetten van concrete problemen en resultaten te behalen, blijven mensen zich langere tijd inzetten voor hun omgeving. Maar in de loop van de tijd ontwikkelen ze ook een verbondenheid met andere bewoners, met sommige professionals, ambtenaren of wethouders. Ik heb vaak wethouders of ambtenaren met respect en warmte horen spreken over bepaalde burgeractivisten. Dit noem ik de affectieve dimensie van participatie. Zo stelt de woordvoerder van de bewonersorganisatie in de Kievitswijk:

‘Het is interessant want in deze fase nu, in 2007, is het eigenlijk dat buurtcomité dat in een verdere ontwikkeling van het Kievitsplein het meeste rekt op het reeds ontstane sociaal kapitaal om ook hun deel van de strijd binnen te houden. (...) voor de buurtcomités hier is het heel belangrijk geweest voor hun, hoe zal ik het zeggen, bijna persoonlijke trots, dat die strijd in de pers en buiten de wijk goed onthaald is. Het heeft de Kievitwijk en omliggende een stukje op de kaart geplaatst in Antwerpen, die wijk heeft een andersoortige identiteit gekregen, een strijdbare identiteit.’

Als gevolg van de strijd bouwen bewoners relaties met elkaar op, die maken dat ze anders tegen zichzelf, tegen elkaar en de wijk aankijken. De verwachting en het gevoel ontstaan, dat ze samen ten strijde zullen trekken als dit nodig is. Als

⁸³ In hoofdstuk 8 gaan we nader in op deze problematiek als we kijken hoe bewoners ruimte creëren voor een betekenisvol gesprek

laatste ontwikkelen sommige van de door ons gesproken bewoners in de loop van de tijd ook een uitgesproken normatief standpunt over hun wijk. Ze ontwikkelen een visie over de richting, die de wijk vanuit hun gevoel van sociale rechtvaardigheid op moet gaan en ze blijven zich inzetten voor de verbetering van hun wijk. Zo gaat het voor sommigen van de bewonersorganisatie in Antwerpen-Noord niet alleen om het oplossen van de problemen rond huisvuil en veiligheid, maar strijden ze ook voor een bepaalde visie op de wijk.

‘Wij gaan er vanuit dat het een multiculturele wijk is, en dat er heel veel mogelijkheden in die wijk aanwezig zijn, alleen moet je dat sturen, je moet die mensen leren samenwerken, en als je daarin slaagt dan ben ik ervan overtuigd dat het een, ja het is nu al een prachtige wijk vind ik, bruisend, maar dan zijn wij helemaal op de goeie weg (...). We zijn niet tegen een deftige buurt, maar wij willen dat iedereen die nu in die wijk woont, er kan blijven wonen. (...) je kan toch niet gaan aanvaarden, dat het hier allemaal zo van die heel deftige winkeltjes zouden worden (...) het moet toch, het mag toch een beetje blijven leven ook, zoals het nu is.’

6.5 Werk nader bekeken

Ik heb hiervoor steeds gesteld dat het ontwikkelen van *triggers* hard werk is. Het begrip werk drukt goed uit, dat het niet iets is dat vanzelf gaat. Het kost tijd en moeite en succes is allerm minst gegarandeerd. Tegelijkertijd heeft het iets onbevredigends als concept. Het richt zich vooral op het proces, op datgene wat gedaan wordt en minder op wat al dit werk bij elkaar opgeteld, nu precies oplevert. Hier kunnen we echter terugrijpen op een concept van Clarence Stone welke ik in hoofdstuk 3 kort heb geïntroduceerd: *civic capacity*.

We zagen daar, dat Stone het begrip *civic capacity* voor het eerst introduceert in zijn onderzoek naar de vorming van coalities rond maatschappelijke thema’s als onderwijs en veiligheid. Waar het in zijn klassieke regime studies nog draait om samenwerking tussen politiek-bestuurlijke en private elites die zich richten op economische groei, richt Stone zich de laatste jaren nadrukkelijk op de vraag hoe er meer progressieve regimes gevormd kunnen worden. *Civic capacity* verwijst daarbij naar “the conscious creation of actors seeking to establish a context in which extra-ordinary problem-solving can occur” (Stone, 2001, p. 615)⁸⁴. Het draait dus om het vinden van niet-routinematige oplossingen voor hardnekkige sociale problemen, waarbij gekeken moet worden over de eigen organisatorische grenzen. Hiervoor moeten volgens Stone verschillende zaken samenkomen. Ten

⁸⁴ Zoals De Souza Briggs ook in zijn boek stelt: “I argue, (...) that community problem solving is defined by *non-routine* politics. That is, it necessarily includes efforts to shake up routine and the stable” (De Souza Briggs, 2008, p. 34)

eerste draait het om het creëren van een gezamenlijke agenda: de erkenning, dat een bepaald maatschappelijk probleem, bijvoorbeeld de vormgeving van het onderwijs, een vraagstuk is, dat men samen en met behulp van misschien wel buitengewone maatregelen dient aan te pakken. Maar het draait tegelijkertijd ook om het ontwikkelen van een gezamenlijk actieplan. Goede intenties zijn wat dat betreft volgens hem niet voldoende. Er is voor Stone dan ook pas sprake van een sterke vorm van *civic capacity*, als er naast een gezamenlijke agenda en een actieplan steun is van een brede groep actoren. Hiermee verwijst hij niet alleen, of misschien juist wel specifiek niet, naar bestuurlijke elites, maar juist ook naar degenen, die uiteindelijk het plan tot uitvoering moeten brengen. Zij moeten ook mee aan boord genomen worden. Daarnaast stelt Stone, dat een informele overeenkomst of een intentieverklaring niet voldoende is om te spreken van een sterk ontwikkelde vorm van '*civic capacity*'. In plaats daarvan is het belangrijk een zekere mate van institutionele inbedding van de coalitie te waarborgen, juist ook omdat het hier vaak problemen betreft, waar al snel conflict over ontstaat (Stone, 2001). Ten slotte dient men er voor te zorgen dat er ook daadwerkelijk zaken van de grond komen. Alleen zo ziet men, waar verschillen zitten en waar mogelijkheden zijn.

Net zoals bij zijn eerdere werk op het gebied van regimes probeert Stone nu te achterhalen, hoe *civic capacity* in een stad ontstaat, hoe dit stand houdt en tot welke resultaten het kan leiden. De empirische analyse van dit onderzoeksprogramma ontbreekt echter tot nu toe veelal in het werk van Stone. Hij lijkt dit zelf ook te onderkennen, wanneer hij zijn artikel over vernieuwing in het onderwijs afsluit met de volgende conclusie: "At an abstract level, key elements in building *civic capacity* may sound formulaic: a shared definition or understanding of a problem as an agenda for action, combined with cross-sector mobilization of a coalition, yielding a proper mix and amount of resources, and executed through an appropriate and detailed plan. However, the process is more organic than this statement conveys" (Stone, 2005a). Te veel richt Stone zich nog op de uitkomsten van het proces en het theoretisch ontwikkelen van het begrip *civic capacity*. In plaats daarvan zou het goed zijn om juist meer aandacht te besteden aan het proces van de vorming van *civic capacity* zelf om van daaruit haar betekenis te ontwikkelen. Iemand die deze strategie heeft gekozen is Xavier de Souza Briggs.

Voortbouwend op het werk van Stone stelt De Souza Briggs in zijn boek *Democracy as Problem Solving. Civic capacity in communities across the globe*, dat '*civic capacity*' de grondstof vormt voor, maar tevens de uitkomst is van het opbouwen van verbindingen tussen verschillende organisaties en lagen van de samenleving

om problemen in wijken, buurten en steden op te lossen. Aan de hand van een zestal cases – variërend van een studie naar de ontwikkeling van sloppenwijken in Mumbai tot de verbetering van jeugdzorg in San Fransisco – laat hij zien, hoe zich rond specifieke maatschappelijke vraagstukken naar aanleiding van specifieke *triggers* zo iets als *civic capacity* ontwikkelt. Veel meer dan Stone richt hij zich daarbij op de processen. Volgens hem wordt hier in studies naar hervormingen veel te weinig aandacht aan besteed. In dergelijke studies gaat het volgens hem veelal om de uitkomsten en de beslissingen, niet om allerhande processen die hieraan vooraf gaan. Het is hier, dat hij de meerwaarde van zijn eigen boek plaatst: “focusing on process, the book offers new insights on how civic resources are reshaped over time - that is, on ‘moves’ and other dynamics, not just structures – as civic entrepreneurs build and abolish institutions, identify problems and change the ways in which they get defined, navigate, key decision points, and deal with what decisions imply. (...)The constraints abound, but the study looks closely at how people create and deploy new possibilities, not how things ‘turn out’ for high-trust versus low-trust regions, say, over long periods of time, but at how trust is won, to particular effects, and then built on – or not” (De Souza Briggs, 2008, p. 17). Deze aandacht voor de activiteiten, die liggen achter de vorming van *civic capacity*, is nu wat ik bedoel als ik zeg, dat het ontwikkelen van *triggers* het nodige werk veronderstelt⁸⁵. Wat hij hier tot uitdrukking brengt en waar ik in dit hoofdstuk ook de aandacht op heb willen vestigen, is, dat voor het creëren van *civic capacity*, voor het ontwikkelen van *triggers* tot bloeiende en betekenisvolle initiatieven, er veel werk verzet moet worden. Werk dat uit allerhande alledaagse, maar zeker geen vanzelfsprekende of routinematige taken bestaat.

Voordat ik overga naar de conclusie van dit hoofdstuk, wil ik nog kort stil staan bij een praktische consequentie van deze andere manier om tegen de wil om te participeren aan te kijken. Deze wil, zo mag inmiddels duidelijk worden verondersteld, is geen psychologisch begrip, maar een pragmatisch begrip. Het ontleent zijn betekenis en kracht aan het werk waaruit het voortkomt. Het ontwikkelt zich naar aanleiding van en in relatie tot een concreet en specifiek probleem. Dit kan een persoonlijke ervaring zijn of het gevoel, dat een situatie in de wijk niet langer getolereerd kan worden. Dit betekent, dat deze wil ook niet eenvoudigweg verondersteld kan worden als zich een nieuw probleem in de wijk

⁸⁵ Even daarvoor stelt hij bijvoorbeeld ook, dat: “*civic capacity*’s major tests include a substantial array of collective action tasks, from forging shared agendas to building support for them and mobilizing resources to enact them, that are relevant in diverse local contexts” (de Souza Briggs, 2008, p. 15).

voordoet. Het is niet eenvoudigweg overdraagbaar naar andere plaatsen of andere problemen. Natuurlijk leren mensen bepaalde vaardigheden, leren ze mensen kennen, weten ze beter om te gaan met samenwerking tussen verschillende organisaties, maar leren ze bijvoorbeeld ook, dat dingen soms niet kunnen, dat met bepaalde partijen de samenwerking moeilijk tot stand komt of dat partijen onbetrouwbaar zijn. Deze vaardigheden kunnen ze op andere plaatsen inzetten en maakt het ontstaan van nieuwe coalities misschien eenvoudiger (het komt bijvoorbeeld ook in mensen hun manier van denken en werken te zitten)⁸⁶. Maar deze verplaatsing vraagt wel weer werk, het moet toepasbaar gemaakt worden voor het specifieke probleem waarmee men zich geconfronteerd ziet. Zoals Stone dit uitdrukt: our research taught us quickly that whatever might be the case with various forms of social capital, *civic capacity* is not a generic quality that is easily transferable from one issue to another. An ability to address educational improvement is not simply an application of a general community capacity to solve problems but requires its own particular development (Stone, 2001, p. 597). De wil om te participeren, die dus besloten ligt in deze *civic capacity* en het werk, dat dit met zich meebrengt, moet dus iedere keer weer (gedeeltelijk) opnieuw opgebouwd worden. Dit vraagt tijd, geduld en inzet van alle betrokkenen. Maar dit maakt ook, dat er voor alle betrokkenen veel meer mogelijk is. Juist omdat de wil niet een psychologisch fenomeen is, maar iets dat besloten ligt in allerhande alledaagse taken, kunnen bewoners, professionals en beleidsmakers veel makkelijker ingrijpen. Door de verschillende vormen van werk, die ik in dit hoofdstuk heb onderscheiden, te ondersteunen, te faciliteren en waar nodig ook te financieren kunnen de verschillende partijen er gezamenlijk voor zorgen, dat er inderdaad een context ontstaat waarin een langdurige en intensieve samenwerking van de grond kan komen.

6.6 Conclusie

Ik ben dit hoofdstuk vertrokken vanuit de twijfel die er bestaat om de mate waarin de inzet op meer bewonersparticipatie niet gedoemd is te mislukken omdat burgers steeds minder bereid zouden zijn (politiek) te participeren. Ik heb niet onderzocht in welke mate dit het geval is. In plaats daarvan heb ik er voor gekozen om goed te kijken naar wat men bedoelt als het gaat om dit wel of niet

⁸⁶ “The enduring aspects of CCIs seem to be not the initiatives themselves, but the capacity for change that they build, the connections they forge among people and organizations, the broad strategic principles that they promote, and the opportunities for knowledge development that they provide. A better framework for community change would put those elements front and center” (Saegert, 2004, p. 3)

willen. Daarvoor heb ik gekeken waarom mensen zich wel inzetten voor een bepaalde zaak. Of zoals ik dit in paragraaf 6.2 en 6.3 heb uitgedrukt: hoe zich naar aanleiding van een specifieke trigger een publiek ontwikkelt rond een bepaald vraagstuk. Deze praktijkgerichte benadering van bewonersparticipatie legt – in tegenstelling tot bijvoorbeeld het onderzoek van Verba et. al – niet zozeer de nadruk op de kenmerken van de mensen die zich inzetten voor hun wijk, maar benadert hen via hetgeen zij doen. Deze handelingsgerichte blik, die voortkomt uit de praktijkbenadering, zoals ik deze in het vorige hoofdstuk heb ontwikkeld, laat zien, hoe de wil om te participeren misschien beter begrepen kan worden als de uitkomst van hard werken dan iets, dat vooraf gegeven kan worden en ‘enkel’ geactiveerd hoeft te worden.

Centrale vraag van het tweede deel van dit hoofdstuk was daarom ook, ‘welke voorwaarden scheppen de door mij onderzochte bewoners om hun alledaagse, pragmatische en democratisch potentieel goed te kunnen ontwikkelen, te ontplooien en zo hun medeburgers te inspireren?’ We hebben gezien, dat dit het resultaat is van hard werken. De wil om te participeren is een uitkomst, een resultante, die ik via het volgen en analyseren van deze activiteiten heb leren begrijpen. Het is te eenvoudig om uit het simpele feit, dat veel door de overheid geïnitieerde projecten niet slagen te concluderen, ‘zie je wel, bewoners willen niet’. Hiermee wordt voorbij gegaan aan de pragmatische en collectieve dimensie van de wil en wordt deze gereduceerd tot een individueel en psychologisch fenomeen. Dit hoofdstuk laat zien, dat de wil om te participeren een praktisch concept is, dat voorkomt uit het vele werk dat bewoners —al dan niet in samenwerking met professionals en beleidsmakers — verzetten. Bewoners worden daarmee eigenaar van hun initiatief en hun wijk. In dit proces ontwikkelen mensen inzicht in hoe problemen in elkaar zitten, krijgen ze begrip voor de mogelijkheden en beperkingen van de situatie, en behalen ze (kleine) resultaten. Op basis van praktische zaken ontstaat vervolgens een grotere betrokkenheid. Wie ontdekt, dat hij in staat is om dingen in beweging te brengen en verandering te bewerkstelligen waar voorheen alles vast zat, raakt gemotiveerd om door te gaan. Participeren doet participeren. Meedoen aan participatie creëert zicht op nieuwe oplossingen, op nieuwe mogelijkheden. David Mathews spreekt in dit verband van de *‘power of possibility’* (Mathews, 1999, p. 132). Participatie biedt hoop. (Forester, 2009).

Hoofdstuk 7 Complexiteit als kans voor burgerparticipatie

7.1 Inleiding

Naast twijfel aan de wil van bewoners om zich actief in te zetten voor hun woon- en leefomgeving – iets waarvan ik in het vorige hoofdstuk heb laten zien, dat dit onder bepaalde voorwaarden onterecht is – wordt getwijfeld aan de toegevoegde waarde van de betrokkenheid van bewoners. David Mathews vat deze twee bezwaren tegen een grotere invloed van burgers treffend samen: “Doubts about people’s capacity for competent citizenship historically have centered on two charges. One is that the rank and file have neither the intellectual nor the moral capacity to make sound decisions and that, even if they did, they wouldn’t take the time. The other is that people may have a measure of common sense and social responsibility but the world in which they live is too complex for citizens to understand and too subject to centralized forces for local action to be effective” (Mathews 1999, p. 6). In het vorige hoofdstuk hebben we ons bezig gehouden met dit eerste bezwaar. Vanuit een praktijkgerichte benadering heb ik laten zien, hoe de wil om te participeren bij bewoners ontstaat. In dit hoofdstuk laat ik zien, hoe bewoners in staat zijn om grip te krijgen op de inhoudelijke en institutionele complexiteit die inderdaad kenmerkend is voor de problematiek en de omgeving waarmee, zij zich geconfronteerd zien.

Voordat ik hier nader op inga is het eerst van belang om meer inzicht te krijgen op het begrip ‘complexiteit’. Ik ga hier in paragraaf 7.2 nader op in. Waar volgens Mathews de complexiteit van onze maatschappij en haar problemen veelal gebruikt wordt als argument tegen meer bewonersparticipatie, zal ik in paragraaf 7.3 juist het tegenovergestelde beargumenteren. Complexiteit, zo stel ik, roept juist om meer bewonersparticipatie. De pragmatische, onderzoekende houding, die de door mij onderzochte bewonersinitiatieven kenmerkt, vormt namelijk uitdrukking van het soort houding, dat door verschillende auteurs ook voorgeschreven wordt aan professionals die zich met complexe vraagstukken bezighouden. In het tweede deel van dit hoofdstuk wil ik de verhalen van bewoners over hoe zij met complexiteit zijn omgegaan, gebruiken om vanuit deze praktijk een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van handswijzen om om te gaan met complexiteit. De verhalen uit Antwerpen, Dortmund en Rotterdam geven professionals, bewoners en wetenschappers meer inzicht in hoe om te gaan met pragmatische complexiteit. Voordat we echter over het omgaan met complexiteit kunnen nadenken is het van belang meer zicht te krijgen op wat ‘complexiteit’ betekent.

7.2 Pragmatische complexiteit

In 1973 verschijnt het inmiddels klassieke artikel van Rittel en Webber, waarin zij een onderscheid maken tussen ‘tame’ en ‘wicked’ problemen (Rittel en Webber, 1973). Ze beginnen dit artikel met te stellen, dat steeds meer burgers in opstand komen tegen professionals als sociaal werkers, onderwijzers, politiemensen en planologen. Hen wordt kwalijk genomen dat zij niet de oplossingen bieden voor maatschappelijke problemen, terwijl zij dit wel beloven. Sterker nog: het is iets waar professionals zelf ook veelal in geloven. Achter dit gedeelde geloof gaat volgens Rittel en Webber echter een verkeerd beeld schuil van de problematiek, waarmee deze professionals zich bezighouden. Veelal wordt gedacht, dat een juiste analyse zal leiden tot duidelijke, effectieve handelingsstrategieën. Maar daarmee wordt de aard van maatschappelijke problemen ernstig miskend: “as distinguished from problems in the natural sciences, which are definable and separable and may have solutions that are findable, the problems of governmental planning (...) are ill-defined; and they rely upon elusive political judgment for resolution” (Rittel en Webber, 1973, p. 160). Waar natuurwetenschappers, maar ook de eerste professionals zich vooral bezig hielden met getemde problemen, zo luidt hun stelling, zouden professionals zich nu voor maatschappelijke vraagstukken geplaatst zien die een ‘wicked’ of ongetemd karakter hebben.

Getemde problemen zijn problemen waarvan duidelijk is wat de contouren van het probleem zijn, welke factoren een rol spelen en waar een oplossing uit zou bestaan. Sterker nog, het zijn problemen, waarvoor een duidelijke remedie bestaat. Op basis van een gedegen analyse zouden we in staat moeten zijn om de juiste oplossing voor een probleem te verzinnen. Experts, in de vorm van wetenschappers en professionals, spelen hierin een leidende rol. Zij geven de overheid de middelen in handen om effectief in te grijpen. Hoe anders ziet het beeld er uit voor ongetemde problemen. Dit zijn volgens de WRR “problemen die met grote cognitieve en normatieve onzekerheden zijn omgeven. Bij zulke problemen is wel bekend, dat er zich een probleem heeft aangediend, maar bestaat er onduidelijkheid over wat het probleem precies is. De meningen daarover lopen op zijn minst uiteen, de manier waarop het probleem geformuleerd en ten opzichte van andere gepositioneerd moet worden is niet duidelijk of in elk geval controversieel; over een aanpak van de problemen valt eigenlijk nog niet eens te denken – en waar dat wel gebeurt, is het risico groot, dat de problemen eerder door voorhanden oplossingen worden gedefinieerd dan dat er oplossingen voor de problemen worden gezocht” (WRR, 2006a, p. 33).

Ongetemde problemen zijn dus omgeven met een grote mate van onduidelijkheid: wat precies het probleem is, welke factoren de oorzaken zijn, wat precies de gevolgen zijn, wie actoren zijn die een rol spelen bij het ontstaan van problemen, maar ook wie een bijdrage kan leveren aan de oplossing. Al deze zaken zijn geen gegeven, maar de uitkomst van een zoektocht. Vandaar ook, dat de WRR spreekt van een ‘lerende overheid’: een overheid die moet leren op een andere manier te kijken naar de problemen, waarmee ze zich geconfronteerd ziet, maar ook een overheid die moet leren hoe ze zich in deze dient op te stellen. Op basis van de argumentatie tot nu toe zou je nog kunnen denken, dat, indien er voldoende tijd besteed wordt aan en kennis vergaard wordt over een ongetemd probleem, er duidelijkheid zal ontstaan over de aard van het probleem en de oplossing. Of anders gezegd: dat je met voldoende tijd en kennis van een ongetemd een getemd probleem zou kunnen maken. Hiermee wordt de specifieke aard van wat ongetemde problemen zijn ontkend.

Om deze specifieke aard onder woorden te brengen wordt de laatste jaren veelvuldig gebruik gemaakt van het begrip ‘complexiteit’. Met dit begrip wordt expliciet niet bedoeld dat iets ingewikkeld is door de *hoeveelheid* (f)actoren die een rol spelen. Complexiteit drukt in het wetenschappelijk discours iets anders, meer specifiek uit. Complexiteit is niet afhankelijk van de hoeveelheid (f)actoren die een rol spelen, maar van de *interactie* tussen deze (f)actoren. Een computer bestaat misschien wel uit veel onderdelen, maar dat maakt het een ingewikkeld, en niet zozeer een complex apparaat. Het is namelijk een puzzel met veel stukken, maar met maar een specifieke oplossing. Bij een complex vraagstuk is er niet zozeer sprake van één juiste oplossing, maar gaat het om de interactie tussen de verschillende factoren (Klijn, 2008)⁸⁷. Deze interactie heeft een zekere onvoorspelbaarheid in zich, waarbij de relatie tussen oorzaak en gevolg niet eenduidig is⁸⁸. Sterker nog, er wordt wel gesteld dat de effecten of gevolgen van de interactie groter zijn dan, of niet voorspeld kunnen worden uit de losse delen (Axelrod en Cohen, 2000). Dit worden emergente eigenschappen (Axelrod en Cohen, 2000), of resultante eigenschappen (Wagenaar, 2005) genoemd. Er valt

⁸⁷ “Although there are many different strands of complexity theory, they each attempt to understand change and the dynamics of systems as result of the complex interaction of the parts of those systems (...) What all these theories do share is the idea that the whole (the system) is more than the sum of the parts (the individual agents), while, at the same time, developments of the whole stem from the (interaction of the) parts” (Klijn, 2008, p.300/1).

⁸⁸ Onbedoelde effecten van beleid zijn vanuit dit perspectief dan ook geen verrassing, maar inherent aan elk handelen.

nog veel meer over complexiteit te zeggen⁸⁹, maar waar het mij hier om gaat zijn de gevolgen, die dit heeft voor het handelen.

Zeggen dat een probleem complex is, is niet bedoeld als doodoener, als iets dat ons ontslaat van een serieuze analyse van een vraagstuk omdat we toch nooit een volledig overzicht kunnen krijgen. Maar deze fundamentele onbepaaldheid van maatschappelijke vraagstukken (Wagenaar, 2005) betekent niet dat we kunnen afwachten. De problematiek waar we het hier over hebben, vraagt om actief ingrijpen (Huppe en Hill, 2007). Hoe kun je nu verstandig ingrijpen? Een eerste impuls in dergelijke situaties is het ontkennen van complexiteit. Dit kan door het reduceren van een probleem tot een aantal simpele formules, door een deel van het probleem tussen haakjes te zetten, tijdelijk buiten beschouwing te laten of zelfs te doen alsof iets onderdeel is van een heel ander probleem (Gerrits, 2008). Hiermee wordt echter vooral de situatie, zoals deze zich doet voelen bij mensen, ontkend, worden belangrijke zaken buiten beschouwing gelaten en is de kans op ineffectieve ingrepen of onverwachte en onbedoelde negatieve effecten groot (Law en Mol, 2002). De kunst bestaat er in op een andere manier om te gaan met complexiteit. Het vraagt om een andere houding en gedrag bij diegene die zich met maatschappelijke vraagstukken bezighouden: van een alwetende rationele planning naar een gezamenlijke, pragmatische zoektocht.

Met complexiteit bedoelen we in dit hoofdstuk daarom vooral menselijke complexiteit. Daarmee willen we niet beweren dat complexiteit geen technische, ruimtelijke, juridische of institutionele aspecten kent. Natuurlijk spelen al deze aspecten een centrale rol als het gaat om de onoverzichtelijkheid en weerbarstigheid van maatschappelijke vraagstukken. Wat we met de aanduiding ‘menselijk’ bedoelen is dat mensen complexiteit vooral pragmatisch tegemoet treden. Zo gauw je complexiteit probeert weer te geven – in een theorie, een model, of een verhaal – wordt complexiteit al snel een onoverkomelijk obstakel: iets voor experts en professionals. Maar mensen hebben al eeuwenlang met meer of minder succes complexe situaties het hoofd geboden. Dit is een simpele observatie, echter met grote implicaties. De aandacht verschuift hiermee namelijk van de vraag ‘Hoe vergaren we kennis over complexiteit?’ naar de vraag ‘Hoe ga je het beste om met complexe situaties?’ De aandacht verschuift van algemene

⁸⁹ Zie bijv. Byrne, 1998 of Gerrits, 2008. Het is niet onze bedoeling om hier een overzicht van dit veld te geven. Noch willen we de in dit veld ontwikkelde concepten – zoals attractoren, emergente eigenschappen, of co-evolutie – gebruiken om de door ons onderzochte praktijken te analyseren. Onze bedoeling is een andere. De denkbeelden, die liggen achter het denken over (maatschappelijke) complexiteit, helpen ons om nader de aard van de maatschappelijke vraagstukken, waar de bewoners in onze wijken zich mee geconfronteerd zien, te duiden.

kennis naar concrete oplossingsstrategieën. In het alledaagse leven gaan mensen complexe situaties niet eerst uitvoerig analyseren. Integendeel, ze leren iets over de complexiteit van de situatie door te handelen. Op basis van hun ervaring en achtergrondkennis grijpen ze in in de situatie, gaan na, of de resultaten overeenkomstig hun verwachtingen zijn en passen vervolgens hun verwachtingen en/of hun handelen aan. Misschien is een betere term voor menselijke complexiteit *pragmatische complexiteit* (Prainsack en Wagenaar, 2008). Complexiteit heeft daarmee een heel handelingsgerichte betekenis voor ons. Daarmee zijn we ook terug bij het uitgangspunt van Rittel en Webber. Met hun analyse van de aard van de maatschappelijke problematiek wilden zij professionals iets in handen geven waarmee zij beter zouden kunnen ingrijpen in hun omgeving. Voortbouwend op de inzichten uit de complexiteitstheorie sta ik in de volgende paragraaf stil bij de vraag, hoe je zou kunnen handelen in complexe situaties. Daarbij staan voor mij echter niet de professionals, maar de inzichten van bewoners centraal.

7.3 Pragmatisch complexiteit vraagt om bewonersparticipatie

Met de verschuiving van de vraag ‘hoe vergaren we kennis over complexiteit?’ naar ‘hoe ga je het beste om met complexe situaties?’, opent zich een nieuw denk- maar vooral handelingsperspectief. Een perspectief, waarin naast de expert, specialisten of professionals ook de bewoner een belangrijke, misschien wel cruciale rol gaat spelen⁹⁰. Twee argumenten spreken voor een dergelijke perspectiefwisseling.

Ten eerste richten bewoners zich niet direct op grote maatschappelijke vraagstukken als integratie, jeugdwerkloosheid of onveiligheid. In plaats daarvan richten ze zich op concrete, tastbare gebeurtenissen in hun wijk. Dit zijn mogelijk wel manifestaties van deze grotere vraagstukken, maar krijgen door hun lokale karakter een zekere hanteerbaarheid. Deze manier om complexiteit tegemoet te treden, zagen we niet alleen in de door ons onderzochte voorbeelden. In zijn reflectie op de Parels van Integratie van 2007 – een door het Kennisprogramma Integratie (KIEM) georganiseerd project om te onderzoeken waar de kracht van lokale integratieprojecten ligt – schrijft Wagenaar: “Misschien is de belangrijkste les voor toekomstig beleid, die in de Parels van Integratie besloten ligt, wel deze:

⁹⁰ Dit is vooral een argument waarom burgerparticipatie juist een oplossing kan bieden. Om deze potentie ook daadwerkelijk te realiseren, is er veel werk nodig. Dit hebben we in het vorige hoofdstuk gezien, maar zal ik ook in de volgende twee hoofdstukken zien als ik nader inga op het design van participatie en de rol van professionals. Het zijn deze verschillende soorten werk tezamen, die maken dat de potentie om met complexiteit om te gaan, zoals ik deze in dit hoofdstuk laat zien, gerealiseerd kan worden.

maatschappelijke problemen zoals het integratievraagstuk zijn onoplosbaar zolang je ze op algemeen, abstract niveau blijft behandelen. De Parels laten zien dat voor grote maatschappelijke problemen een oplossing bestaat, als ze op niveau van de wijk, het individu worden aangepakt. Dit zijn misschien geen afdoende oplossingen die voor eens en altijd het probleem uit de wereld helpen. Bovendien weten we ook niet, hoe duurzaam de resultaten van de Parels zijn. Misschien is het ook beter om te spreken van accommodaties; kleine aanpassingen die het samen leven in een wijk aangenamer en waardevoller maken” (Wagenaar, 2007b, p. 76). Complexe problemen lijken in hun algemeenheid vaak onoplosbaar. Waar te beginnen als het gaat om integratie, onveiligheid of leefbaarheid? Hier biedt het handelen van bewoners mogelijk uitkomst: richt je aandacht en energie niet op abstracte eenheden, maar op concrete manifestaties van problemen. Op deze manier wordt de complexiteit hanteerbaar gemaakt. Niet door haar te ontkennen, maar wel door het naar behapbare dimensies terug te brengen.

Een tweede argument, waarom bewoners een cruciale rol kunnen spelen bij het vinden van omgangsvormen met complexe vraagstukken, heeft te maken met de specifieke kennis die zij bezitten. Deze lokale kennis (Corburn, 2005) biedt alternatieve vormen van kennis, veelal ervaringskennis gevat in verhalen, naast de meer traditionele wetenschappelijke vormen van kennis. Deze kennis helpt om te begrijpen, waarom bepaalde grote thema’s zich op een specifieke manier in een wijk doen voelen. Bewoners hebben vaak jarenlange ervaring, hebben al veel met elkaar over ontwikkelingen gesproken en hebben toegang tot mensen en groepen, die buitenstaanders niet hebben. Al deze zaken maken, dat zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het begrijpen van vraagstukken. Dit sluit nauw aan bij het inzicht in complexiteitstheorieën, dat de lokale omgeving een belangrijke invloed uitoefent op ontwikkelingen binnen een systeem. Vandaar dat Byrne stelt dat alle kennis lokaal en contextafhankelijk is (Byrne, 2005). De lokale kennis, waarover bewoners beschikken, en het feit dat ze problemen (maar ook eventuele oplossingsstrategieën) concreet en in hun verschillende dimensies ervaren, maken van bewoners belangrijke, misschien wel onmisbare partners om complexe vraagstukken tegemoet te treden. Als dit het geval is, dan is de complexiteit van een situatie geen argument tegen, maar juist een argument vóór meer bewonersparticipatie.

In het onderzoek naar ongetemde en complexe problemen zijn van verschillende kanten voorstellen gedaan, hoe je hier het beste toe zou kunnen verhouden. De WRR spreekt in dit kader van *domesticatie*, het in een gezamenlijk leerproces beleidsrijp maken van een probleem. “Het gaat daarbij niet alleen om

accommodatie en onderhandeling. Inspraak, overleg en onderhandeling kunnen deel van uitmaken van het proces van domesticeren van problemen, maar uiteindelijk is het doel niet primair dat iedereen zijn zegje heeft kunnen doen, het bereiken van een compromis, het verbeteren van de besluitvorming of het effectiever organiseren van de informatie- uitwisseling. Het doel is het bereiken van een intelligente formulering van het probleem die zicht op een werkzame oplossing biedt” (WRR, 2006a, p. 36). Naast erkenning van de rol die andere partijen in dit proces moeten spelen, geeft dit weinig handvatten hoe zo’n leerproces, zo’n zoektocht er dan uit zou moeten zien. Er zijn echter anderen, die deze wel geven. In haar literatuuroverzicht van handelingswijzen in complexe situaties wijst Verhagen op een groot aantal mogelijkheden: ruimte voor flexibiliteit; het uitproberen van en variëren qua strategieën; het benadrukken van het belang van leren en communiceren; het stimuleren van en betrekken van andere actoren tot samenwerken; en scenario-denken (Verhagen, 2008). Bijna alle door haar geraadpleegde literatuur richt zich op de vraag hoe professionele organisaties zich moeten gedragen op het moment dat zij zich geconfronteerd zien met complexe situaties. Wat opvalt aan al deze handelingswijzen, is dat zij allemaal een zoekend karakter hebben. Er moet al doende, in samenwerking, al proberend en evaluerend (met ruimte voor mislukking), getracht worden grip op een situatie te krijgen. Dit is een heel ander soort houding dan de rationele planner waar Rittel en Webber zich tegen afzetten. Axelrod en Cohen spreken in dit kader wel van ‘harnessing complexity’. ‘Harnessing’ wordt door de Van Dale vertaald als: “aanwenden; gebruiken, bruikbaar maken; temmen, onder controle brengen”. Dit moet op een specifieke manier gelezen worden, want zo verklaren de auteurs in hun voorwoord: “we chose ‘harness’ for our title to convey a perspective that is not explanatory but active – seeking to improve but without being able fully to control” (Axelrod en Cohen, 2000, p. xvi)⁹¹. Zij beschrijven vervolgens een drietal strategieën hoe hieraan vorm kan worden gegeven: variatie, interactie en selectie. Het gaat mij niet om deze specifieke strategieën, maar vooral om de actieve houding die zij propageren. De bewoners, waarmee ik sprak, geven in hun omgang met complexe vraagstukken in hun wijk blijk van een dergelijke actieve houding. Al zoekende, al proberende, en door hier voortdurend met anderen over te spreken, krijgen zij langzaam grip op de situatie.

⁹¹ Zoals ze het verder op ook definiëren: “Harnessing complexity: living with complexity of a system, and even taking advantage of it, rather than trying to ignore or eliminate it” (Axelrod en Cohen, 2000, p. 9)

In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik aan de hand van de reconstructie van een drietal verhalen van bewoners⁹² over de ontwikkeling van een probleem in hun wijk, hun handelen, en de manier waarop ze hierdoor langzaam oog kregen voor en grip kregen op de complexiteit, bespreken. Dit betekent niet dat deze lezing door anderen – bewoners of professionals – noodzakelijk gedeeld wordt, noch geeft het ons direct zicht op hoe dit leidt tot oplossingen. Het is echter een eerste reactie op degenen, die stellen dat bewoners – gegeven de complexiteit van de problematiek – geen rol zouden kunnen spelen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Verder onderzoek zou vervolgens nog veel meer de nadruk moeten leggen op hoe het inzicht van bewoners in de complexiteit van vraagstukken ook leidt tot, of gekoppeld kan worden aan specifieke handelingsstrategieën om hiermee om te gaan. Om dit nu verder uit te werken bespreek ik drie casus, die ieder een andere dimensie van stedelijke complexiteit belichten:

- *causale complexiteit*₂ (oorzaken en gevolgen zijn niet eenduidig)
- *uitvoeringscomplexiteit*; (de institutionele, doelmatige en organisatorische dimensie van complexiteit)
- en *institutionele complexiteit*₂ (de warwinkel van verschillende instituties met hun verschillende doelstellingen, regels, culturen en verwachtingen).

7.4 De causale complexiteit van zwerfvuil

De eerste vorm waarin complexiteit zich aandient, heeft ermee te maken dat oorzaken en gevolgen van situaties meestal niet duidelijk zijn. Om tot een goed begrip en daarmee tot bruikbare oplossingen te komen, moeten bewoners inzicht verwerven in het probleem. Dit vraagt om reflexiviteit en openheid van de kant van bewoners. Wanneer ze zich met een concreet stedelijk vraagstuk gaan bezighouden — zoals jeugdcriminaliteit, straatprostitutie, of huisjesmelkerij — krijgen ze alle ingewikkeldheden, die een probleem met zich meebrengt, over zich. Dit geldt ook voor beleidsmakers, maar het verschil is dat bewoners —

⁹² De problemen waarover de bewoners hier spreken – het huisvuil, de herontwikkeling van een plein, en de verhouding ten opzichte van de eigen en andere organisaties in de wijk – kwamen ook in interviews met andere gesprekspartners in de respectievelijke wijken naar voren. In de verschillende reconstructies, zoals ik ze hier presenteer, speelt over het algemeen één stem een dominante rol. Waar uitspraken van anderen me meer inzicht verschaffen in de complexiteit van de problematiek en de manier hoe hiermee werd omgegaan, komen ook andere gesprekspartners aan bod. De vraag of dit de enige manier is om dit verhaal onder woorden te brengen, blijft hiermee buiten beschouwing.

omdat ze middenin het vraagstuk staan — niet de luxe⁹³ hebben om problemen te vereenvoudigen in een abstracte beleidsnota. Bewoners van Dortmund Nordstadt bijvoorbeeld, die met een aantal vooroordelen het vraagstuk van de straatprostitutie te lijf gaan, ervaren al snel dat ze daarmee niets opschieten. Daarom zoeken ze lokaal contact met prostituees en hulpverleners en gaan ze te rade bij hulpverleningsprojecten in het buitenland. Dit resulteert in een afgewogen, humane aanpak van de prostitutie, in samenwerking met de gemeente en hulpverlenings-organisaties.

Om de pragmatische dynamiek van stedelijke complexiteit duidelijk te maken, ga ik, ter illustratie, nader in op het probleem zwerfvuil in Antwerpen-Noord. Door de jarenlange ervaring met deze problematiek en de gesprekken van de bewonersgroep met andere bewoners en professionals, ontstond er een opmerkelijk gelaagd, realistisch begrip van de complexiteit. Ik verduidelijk dit aan de hand van een analyse van een deel van een interview met de voorzitter van de bewonersorganisatie. Het blijkt, dat het huisvuilprobleem eigenlijk een combinatie is van systeemeigenschappen, contextuele factoren en het gedrag van mensen.

De voorzitter vertelt eerst hoe de situatie is voor de bewoners:

'Hier komt er dus één keer per week het huisvuil ophalen, dat allemaal dan nog gescheiden is, want we hebben hier drie, restafval, we hebben het groen en we hebben eh... GFT, de blauwe zakken, dus blikjes en dergelijke. En dan nog papier en glas, dus in feite hebben we vier zaken die opgehaald worden aan de deur en glas moet men naar de glascontainer om de hoek gaan, bij wijze van spreken. Heel wat mensen bieden hun huisvuil op verkeerde dagen aan, dus dan wordt het beschouwd als sluikstort, want dan blijft het staan hè. Heel wat mensen gooien ook grootvuil op straat, nochtans wordt dat gratis opgehaald, je kunt bellen naar een nummer en die maken een afspraak en je zet dat buiten en het wordt opgehaald.'

Vier verschillende zakken, glascontainers en grofvuil worden op gescheiden momenten, manieren en plaatsen opgehaald. De zakken worden voor de deur op vaste momenten en in vaste combinaties opgehaald. Het glas kunnen bewoners op elk gewenst tijdstip naar containers op verschillende plaatsen in de wijk

⁹³ Beleidsmakers zullen misschien zeggen, dat het de bewoners ontbreekt aan de kennis en het instrumentarium om tot deze abstrahering te komen. Dit is echter zowel buiten de capaciteiten van bewoners gerekend en is tegelijkertijd een deel van de oorzaak van de problematiek. Omdat beleidsmakers als eerste grijpen naar deze middelen, raken zij het probleem zoals dit zich aan bewoners aandient, al snel uit het oog en draait het enkel nog om datgene, wat zijn weg heeft gevonden in de nota.

brengen. Voor het grofvuil moeten ze een afspraak maken met de stadsreiniging. Dit maakt het systeem gecompliceerder dan verwacht⁹⁴. Problemen ontstaan, doordat mensen op verkeerde momenten en plaatsen huisvuil aanbieden en dus op een verkeerde manier gebruikmaken van het systeem. Dit is sluikestorten. Dat sluikestorten een onbedoeld gevolg is van de complexiteit van de afvalprocedure, is echter een voorbarige, te eenvoudige conclusie, zo leren we uit de volgende uitspraak van de voorzitter:

‘Dus het is heel raar, er wordt hier in Antwerpen-Noord enorm veel gestort, zullen we maar zeggen. Terwijl in andere gebieden, tja, het gewoonweg proper is.’

Hier wordt duidelijk waarmee burgers geconfronteerd worden. Het systeem dat elders in Antwerpen naar behoren functioneert, werkt om de een of andere reden niet in Antwerpen-Noord. Om te komen tot effectief collectief handelen moet nu invulling worden gegeven aan dit ‘om de een of andere reden’. Afhankelijk van hoe dit wordt ingevuld en daarmee dus wordt bepaald waar het probleem ligt, dienen zich logische en vanzelfsprekende oplossingen aan. De voorzitter loopt verschillende manieren langs waarop het probleem te begrijpen is. Hij geeft expliciete antwoorden en brengt impliciete veronderstellingen onder woorden. Hieruit blijkt dat hij zich realiseert hoe complex de problematiek is.

‘Alles terug in die ene zak?’ Dit zou betekenen dat het probleem ligt bij het scheiden van het afval en wordt het probleem op het niveau van het systeem gelegd. Deze diagnose verwerpt hij resoluut:

‘Ik vind van niet, heel België sorteert, alleen Antwerpen zou dan anders zijn.’

Misschien ligt het probleem niet bij het systeem in zijn algemeenheid, maar in hoe het wordt toegepast.

‘Misschien twee keer per week terug huisvuil ophalen, begin van de week en einde van de week.’

Mensen kunnen dan vaker van hun vuilnis afkomen en neemt het sluikestorten drastisch af. Volgens bewoners, die ik informeel sprak, ligt hier een belangrijke oorzaak van het probleem: veel bewoners zijn klein behuist en hebben vaak geen buitenruimte. Mensen willen stinkend afval graag snel kwijt en dus zetten ze dat buiten op straat. Het in acht nemen van contextuele factoren is nodig voor het

⁹⁴ Tijdens het veldwerk werd ik zelf geconfronteerd met deze complexiteit. Gelukkig had ik huisgenoten, die me het systeem uitlegden. Vooral het feit, dat bewoners bij de supermarkt speciale zakken moeten kopen, maakt het allemaal ingewikkeld.

begrijpen van de problematiek. Hierdoor kan de specificiteit van de problematiek (*waarom in deze wijk*) begrepen worden. Het verklaart, waarom het algemene systeem hier niet werkt en biedt een potentiële oplossing. Complexiteit in de praktijk is nooit een abstract probleem. Anders gezegd, complexiteit is identiek aan de *ervaring* van complexiteit. En in ervaringscomplexiteit gaan probleemformulering en het zoeken naar oplossingen naadloos in elkaar over. De volgende oplossing laat nog een andere belangrijke contextuele factor zien, die kan verklaren waarom de huisvuilproblematiek in Antwerpen-Noord zo groot is.

‘Ja, misschien die zakken goedkoper maken.’

Inderdaad, de zakken in Antwerpen zijn niet goedkoop. Twintig stuks kosten € 20,--. In Nederland worden tarieven bepaald op basis van het aantal mensen, dat op een adres staat ingeschreven. Het bedrag staat los van de hoeveelheid huisvuil die ze aanbieden. Huisvuil heeft in Nederland een collectief karakter. In Antwerpen is huisvuil een individuele aangelegenheid: de hoeveelheid afval die het huishouden aanbiedt, bepaalt de kosten. Dit moet ertoe leiden dat mensen minder afval produceren.⁹⁵ Maar in Antwerpen-Noord zou dit wel eens de bron van de problemen kunnen zijn. Het gemiddelde inkomen van de bewoners van Antwerpen-Noord ligt ver onder het gemiddelde inkomen van heel Antwerpen. Juist omdat de zakken zo duur zijn, probeert iedereen zijn officiële hoeveelheid huisvuil zo laag mogelijk te houden. Dit leidt tot onbedoelde effecten als sluikestort en overvolle openbare prullenbakken.⁹⁶ Een anekdote uit mijn onderzoeksdagboek:

‘Ik ging met een huisgenoot een adapter kopen voor draadloos internet en onderweg naar huis was hij het al aan het uitpakken. Toen ik hem vroeg waarom hij dit deed, antwoordde hij, ‘dan hoeven we het thuis niet weg te gooien en als we dat maar vaak doen, dan hebben we minder

95 Deze twee manieren om tegen huisvuil aan te kijken vormen een goed voorbeeld van wat in literatuur wordt bedoeld met *framen*. Volgens Benford and Snow, twee belangrijke vertegenwoordigers van deze opvatting, gaat het om het creëren van een “shared understanding of some problematic condition or situation they (de leden van een beweging, MS) define as in need of change, make attributions regarding who or what is to blame, articulate an alternative set of arrangements, and urge others to act in concert to affect change” (Benford and Snow, 2000, p. 615). De uitgangspunten van Antwerpen worden elders, bijvoorbeeld in Engeland, bestreden met de argumentatie, dat mensen weinig invloed hebben op de hoeveelheid afval die ze produceren. Die zou vooral afhankelijk zijn van hoe fabrikanten levensmiddelen verpakken. Om de afvalberg te verkleinen, moet daar iets aan veranderen, stellen zij. Door het probleem op een andere manier te *framen* lijken andere oplossingen logisch. Een deel van de bewonersparticipatie draait nu om het vinden van een gezamenlijk frame.

96 Over onbedoelde gevolgen van beleid, zie Wagenaar, 1995. Doordat de doelgroep beleid probeert te ontduiken of calculerend gebruikt, hebben oplossingen vaak negatieve consequenties die tot nieuwe problemen leiden of zelfs het oorspronkelijke probleem versterken. Dit is een aloud verschijnsel, een manier waarop pragmatische complexiteit zich aandient aan beleidsmakers.

zakken nodig'. Dit is op zich een strafbare zaak, zo legde hij uit, maar er kunnen nooit genoeg handhavers zijn om dit tegen te gaan.'

Het is ook mogelijk dat het niet aan het systeem ligt, of aan de context, maar aan de bewoners.

'En natuurlijk, daar heeft de stadsambtenaar wat betreft Stadsreiniging, gelijk in; als elke bewoner twee minuten voor z'n eigen deur zou keren, is de stad proper. Dus, ook de mensen, de mensen moeten ook wel goeie wil hebben, het ligt niet alleen aan de stad dat het mislukt, het ligt ook aan de bewoners zelf in feite.'

De stadsambtenaar wijst de bewoners in de vergadering zowel op hun eigen verantwoordelijkheden — hij wijst op statuten van de stad uit het begin van de vorige eeuw waarin de plicht van bewoners om hun eigen straatje schoon te maken zijn vastgelegd — als op de beperking van de stad om dit probleem alleen op te lossen. De stad heeft niet de middelen om dagelijks alle straten te vegen en het vuil op te halen. Ze houdt de bewoners verantwoordelijk voor het schoonhouden van hun eigen leefomgeving. Hij maakt ook duidelijk, dat er mensen zijn die gewoon lak hebben aan regels. Dan kan het systeem nog zo goed zijn; als mensen niet willen, werkt het niet.

Dit punt kwam in persoonlijke gesprekken over deze problematiek vaker naar voren. Vaak werd dit gekoppeld aan etniciteit. Dat 'die andere culturen daar toch anders mee omgaan hè, die zijn dat niet gewend'. Oudere bewoners beklagden zich ook over jongeren, die niet meer hun eigen straatje vegen. Een man, tijdens een door ons bijgewoonde vergadering:

'Vroeger maakte iedereen zijn straatje een keer per week schoon, maar nu doet niemand het meer. Ik ben er te oud voor, maar ik zou er nu ook geen zin meer in hebben. Het heeft geen zin om dat alleen te doen.'

Etniciteit, generatieverschillen en de beperkingen van de stad spelen allemaal een rol. Hoe bewoners deze zaken beoordelen, het gewicht dat ze het geven, heeft allemaal invloed op de oplossingen die ze voorstaan.

Dit voorbeeld laat zien hoe bewoners samen met de overheid al doende de complexiteit van de problematiek onder woorden kunnen brengen. Ze leren, dat het probleem bestaat uit een combinatie van systeemeigenschappen, contextuele factoren en het gedrag van mensen. Dit maakt, dat ze niet direct een eenvoudige oplossing verwachten. Causale complexiteit vormt geen belemmering voor het

aangaan van een samenwerkingsverband van actieve bewoners en stedelijke diensten. Integendeel. Het is de basis voor een langdurige, intensieve en goede samenwerking met medewerkers van de stad.

7.5 Hoe realiseer je een stadplein? De uitvoeringscomplexiteit van ruimtelijke ordening

Bewoners ontdekken dus, dat problemen vaak geen duidelijke oorzaak of gevolg hebben. Soms is de aard van een probleem duidelijk, maar is het de vraag wie er verantwoordelijk is voor het uitvoeren van oplossingen. Het gaat om het organiseren van bestuurlijke capaciteit. Aan de hand van de geschiedenis van de Nordmarkt in Dortmund laten ik zien wat ik bedoel.

Het plein Nordmarkt is het hart van de wijk Nordstadt. Eind jaren 90 trekt dit plein negatief de aandacht. De directrice van een nabijgelegen school, en één van de initiatiefneemsters van de bewonersgroep *Nordmarkt Plus*, vertelt:

‘De drugsproblematiek was toen enorm. We hebben in de Nordmarkt basisschool situaties gehad waarbij de conciërge ‘s ochtends niet alleen veel spuiten verzamelde, maar dat er op het schoolplein ook plassen bloed lagen die eerst verwijderd moesten worden. Het was een verzamelplaats voor verslaafden. (...) De Nordmarkt was, naar mijn mening, een openlijke drugscene. Waar zelfs ik, die toch netjes gekleed was, aangesproken werd om te vragen of ik iets wilde. Dat vond ik echt een onhoudbare toestand. En dan waren er ook nog de alcoholisten, direct naast de drugscene. Als je over de Mallinckrodtstrasse reed en naar links keek en je zag al die mensen bij elkaar dan vroeg je jezelf daadwerkelijk af, waar je was beland. Alsof je je midden in de Bronx of een ander sociaal brandpunt bevond. Een plaats waar je niet daadwerkelijk kon wonen. Zo zag het er althans uit voor iemand die hier voorbij reed. ‘

Deze situatie ontstond niet van de ene op de andere dag. De drugsverslaafden waren langzaam vanuit het centrum van de stad verdreven, richting Nordmarkt. De problematiek die dit voor de toch al sociaal en economisch zwakke wijk met zich meebracht, maakte dat een aantal mensen in 1999 in actie kwam om weer greep te krijgen op de Nordmarkt. Het probleem, en daarmee de oplossing, was snel gedefinieerd: het plein was niet meer van iedereen, maar van een kleine groep. De oplossing was het plein weer aantrekkelijk te maken voor andere groepen. Christian Schmitt, de huidige voorzitter van *Nordmarkt Plus* vertelt:

‘Het uitgangspunt was om een visie voor de Nordmarkt te ontwikkelen. Wat moest er met de Nordmarkt gebeuren op het moment dat de verschillende probleemgroepen waren verdwenen? Wat kan men er realiseren? Want het doel was niet om een mooi, maar leeg plein te hebben.

Daarvan zijn er al genoeg in de wereld en ook in Dortmund. Nee, het moest iets toevoegen aan het leven van mensen, men moest er graag willen zijn. ‘

De meeste betrokkenen schaalden zich achter deze opvatting over de problematiek, maar de grote vraag was, wat dat in de praktijk betekende. De bewoners werden niet alleen geconfronteerd met een uitvoeringscomplexiteit, maar wisten daar ook mee om te gaan. De thema's waren:

- Wie is er bestuurlijk verantwoordelijk?
- Een gesloten bestuurlijke cultuur doorbreken
- Omgaan met verschillende institutionele ziens- en werkwijzen
- Oplossingen uitvoeren.

7.5.1 Wie is er bestuurlijk verantwoordelijk?

Als eerste liepen bewoners aan tegen de vraag, wie er bestuurlijk verantwoordelijk is voor dit plein. Dit is belangrijk om te weten om politiek-ambtelijke partnerschappen te kunnen ontwikkelen. Die dragen bij aan het ontwikkelen van de capaciteit om effectief te participeren. *Nordmarkt Plus* ontdekte dat op deze vraag geen eenvoudig antwoord te geven was, omdat er sprake was van bestuurlijke versnippering. Voorzitter Christian Schmitt vertelde dat er ten minste drie verschillende stadsdiensten verantwoordelijk waren voor het plein:

‘Er zijn wel drie diensten voor de Nordmarkt verantwoordelijk. Je hebt de groendienst, de dienst Openbare Werken, de dienst Jeugdzorg die zich bezighoudt met de speelpleinen. En allemaal zijn ze erbij betrokken.’

Om iets aan het plein te veranderen, moest er rekening worden gehouden met de werkrouines en mogelijkheden van verschillende actoren. Daarbovenop kwam nog een ‘onzichtbare speler’: de Europese Unie. Deze werd eerst vooral ervaren als beperkende factor. Een initiatiefneemster van *Nordmarkt Plus*:

‘In het begin werd er gezegd dat een café überhaupt ondenkbaar was. En dit was op heel formele grond ondenkbaar: de Nordmarkt was met EU- of Lander-middelen verbouwd, in ieder geval niet alleen met stedelijke middelen. En men is dan verplicht de situatie gedurende een bepaalde tijd onveranderd te laten. Als men iets veranderde, dan moest dit geld terugbetaald worden. Daarom kon het niet.’

Dit weten bewoners niet vooraf; maar ze leren al doende, dat ze met veel partijen van doen hebben als ze problemen willen oplossen. Problemen worden gedeeltelijk opgelost door twee institutionele ontwikkelingen (vanaf 2002): de komst van het EU-programma URBAN en de ontwikkeling van het Quartiersmanagement in de Nordstadt.⁹⁷ Beide organisaties zijn bedoeld om de samenwerking tussen verschillende bestuurlijke organisaties, diensten en burgers te bevorderen. Hoewel ze niet altijd even soepel verliepen,⁹⁸ functioneerden URBAN en het Quartiersmanagement als ruimtes waar de verschillende actoren, inclusief bewoners, konden samenwerken.

7.5.2 Een gesloten bestuurlijke cultuur doorbreken

Overlegstructuren, waarin bewoners zelf aan het woord kwamen, waren op dat moment nog helemaal niet gebruikelijk in de formele bestuurscultuur van Dortmund. Sterker nog, op het moment dat *Nordmarkt Plus* zichzelf probeerde te ontwikkelen als gesprekspartner werd hier in eerste instantie afwijzend en defensief op gereageerd:

We hebben natuurlijk ook de verschillende instellingen aangesproken, maar die geloofden me eenvoudigweg niet. Die geloofden ons niet, toen we stelden dat burgers niet vertegenwoordigd werden. Die meenden daadwerkelijk dat burgers wel vertegenwoordigd waren, want zij kenden ze toch en zo. (...) Maar op een bepaald moment is dit omgedraaid, en hebben ze gezegd: 'Ja, de normale mensen die hier wonen, die normaal eigenlijk geen stem hebben, zijn bereid zich te engageren. Die komen en die hebben iets te vertellen. En toen heeft men gemerkt, ik weet niet precies op welk moment, dat hun overleggen niet zozeer belangrijk zijn (...) dat er geen sprake van concurrentie was. In het begin was dit een grote angst. Maar op een bepaald moment werd duidelijk dat er een nieuwe kracht in de wijk was die mogelijkheden bood.' (bewoonster)

Voor de bewoners was het dus in eerste instantie moeilijk om hun eigen stem te laten horen. De instanties dachten zelf de zaken goed te begrijpen en te kunnen oplossen. Dit was volgens de mensen van *Nordmarkt Plus* allerminst het geval. De vraag is, hoe ze dit hebben doorbroken. De meeste bewoners wezen op het tweesporenbeleid dat ze vanaf het begin voerden: enerzijds protesteren,

⁹⁷ URBAN is een Europees programma van de European Regional Development Fund (ERDF) bedoeld voor de duurzame ontwikkeling van achterstandswijken in de Europese Unie. Het Quartiersmanagement (QM) is een bestuurlijke organisatie gesitueerd in de wijk met als doel bewonersinitiatieven te ondersteunen en netwerken te creëren tussen bewoners, de stad en haar diensten.

⁹⁸ Zo was er veel verloop bij URBAN en was de status van het Quartiersmanagement – voor en van bewoners of verlengstuk van de stad – in het begin helemaal niet duidelijk.

anderzijds het ontwikkelen van alternatieven. Martin Gansau, een van de *Quartiersmanagers* zegt hierover:

'Doorslaggevend was, daar ben ik zeker van, dit tweezijdig denken: enerzijds aan te dringen op een oplossing voor de problemen, maar ook op het ontwikkelen van een toekomstvisie.'

Hoe moeten we ons dit voorstellen? Een combinatie van twee strategieën – georganiseerd protest in samenhang met het aanbieden van concrete alternatieven – leidde ertoe dat *Nordmarkt Plus* al snel een begrip werd. Op een bepaald moment was er sprake van, dat er een gebruikersruimte in de Nordstadt geopend zou worden. *Nordmarkt Plus* was faliekant tegen:

'Bij sociale instanties bestaat vaak de neiging om probleemgroepen bij elkaar te brengen en ze daar hun hulp aan te bieden. Door de hulpverlening op een plek concentreren, brengt dit probleemgroepen ook op een specifieke plaats samen. Dat is vanuit de hulpverlening bekeken natuurlijk zeer praktisch, dan zijn die mensen daar. Die kunnen ze dan voeden en verzorgen en dingen voor ze doen. Ik hoef dan zelf niet de hele buurt door te gaan, maar heb ze gewoon daar bij elkaar. Maar dit is voor een stadsdeel een catastrofe. Want, en dat is heel duidelijk, geen enkel stadsdeel kan het verdragen als prostituees, alcoholici en drugsverslaafden zo geconcentreerd worden. Het is duidelijk dat er dan voor de normale, stabiele en werkende bevolking geen plaats meer is.'

Hiertegen protesteerden de bewoners, sommigen spreken van zesduizend handtekeningen, anderen zelfs van elfduizend. De druk werd zo groot, dat de gebruikersruimte uiteindelijk niet in de Nordstadt, maar in het stadscentrum kwam. Een sterke bewonerslobby kon dus de nodige tegenmacht bieden. De stad had dit als een voorbeeld van NIMBY-gedrag kunnen interpreteren, maar tegelijk met de handtekeningen presenteerden de bewoners alternatieve plannen voor de Nordmarkt: Hierbij waren wilde ideeën — zo was er zelfs sprake van het laten rijden van een kindertreintje rond de markt. De voorstellen werden op een avond gepresenteerd en later tijdens een feest symbolisch getoond:

'Dat gebeurde onder het motto 'De Nordmarkt is weer van ons'. We hebben een ijsco-car geregeld die het Nordmarkt-Cafe symboliseerde. We hebben een acteur gevraagd en die imiteerde een conciërge. En dan was er nog het totale idiote idee om een spoorbaan voor kinderen om de Nordmarkt te laten rijden. En dat hebben we ook geregeld. We hebben een verbouwde auto met twee aanhangers, die eruit zagen als een trein, rond de Nordmarkt laten rijden, wat voor de kinderen natuurlijk erg leuk was. Het was goed om te zien, dat iedereen die daar die dag was, zich daar ook thuisvoelde. We konden vervolgens slechts hopen dat deze mensen de volgende dag ook weer zouden komen, maar dat was niet het geval.' (*Quartiersmanager*)

Sommige van deze plannen zijn uiteindelijk ook gerealiseerd. Het gevolg van haar tweesporenbeleid was dat organisatie *Nordmarkt Plus* al snel een belangrijke speler werd waar de stad niet omheen kon. De bewoners waren dus een stuk verder, ze hadden de verantwoordelijke diensten aan tafel. Toen deed zich een volgende probleem voor: de verschillende ziens- en werkwijzen van de betrokken actoren botsten.

7.5.3 Omgaan met verschillende institutionele ziens- en werkwijzen

Nordmarkt Plus had dus vanaf het begin ingezet op twee strategieën: defensief en constructief. Zo ontstond er ruimte voor een gesprek tussen de betrokken partijen. Ondanks het gezamenlijke uitgangspunt, dat er iets moest veranderen op de Nordmarkt, bleken er toch grote verschillende zienswijzen te zijn. Veel bewoners vonden dat de verslaafden moesten vertrekken. Voor een aantal instanties was dit niet zo evident:

‘Sommigen zeiden: “We moeten de hulp daar brengen waar de mensen zijn die deze nodig hebben”. Dus we moeten met ons aanbod daar naartoe waar de drugsverslaafden en hulpbehoevende mensen zich bevinden. (...) Dat waren voornamelijk vertegenwoordigers van de verslavingszorg. Dat waren qua aantal niet veel mensen, laat dat ook gezegd zijn. Maar het was duidelijk: hier ontstaat een lobby van bewoners met een specifiek standpunt. Die stellen, en dat was een beetje de lijfspreuk van Nordmarkt Plus: “Wij willen onze wijk een kind- en familievriendelijke omgeving maken, en dat willen we over de gehele breedte consequent doorvoeren. ‘(bewoner)

Waar de bewoners vooral ruimte voor zichzelf wilden, was het voor de hulpinstanties van belang dat er — mede voortkomend uit hun vertrouwde werkrouines — plaats bleef voor de verslaafden. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de hulpinstanties alleen nog zijdelings, en vooral achteraf, betrokken werden bij plannen van *Nordmarkt Plus*. Ook de politie was niet direct zonder voorwaarden voor het wegsturen van de verslaafden van het plein. Volgens een *Quartiersmanager*:

Hun (de politie, MS) argument ten aanzien van deze zienswijze was, dat dit een heikele kwestie was. Want wat moest men dan tegen deze mensen zeggen, waar moesten zij dan heen? Nee, het hulpaanbod zou eerst sterker moeten worden. We kunnen ze niet zomaar verdrijven en tegen ze zeggen ‘weet ik niet, en interesseert me ook niet’. Nee, het interesseert ons juist wel, ook de politie, om te weten hoe het met deze mensen gaat.

De politie bleef een belangrijke partner van *Nordmarkt Plus*, die nauw betrokken was bij het ontwikkelen van plannen. Uiteindelijk heeft ze ook door middel van

intensieve controles op het plein ingegrepen. Dit was het begin van een nieuwe invulling van het plein. Naast de bestuurlijke complexiteit, was er dus ook een grote *functionele complexiteit* op het plein. Dat de politie wel betrokken bleef bij *Nordmarkt Plus* had te maken met een veranderende zienswijze bij de politie over haar werk. Dit wordt mooi uitgedrukt door Peter Hennes, de toenmalige districtschef van de Nordstadt:

Steeds doken nieuwe problemen op: "Wie is hiervoor verantwoordelijk? Waar vinden we het geld? en, wie moet betalen?" Maar deze manier van samenwerken heeft ook onwaarschijnlijk veel mogelijkheden blootgelegd. Iedereen mist wel iets. Dat dan allemaal samen te brengen en daarnaar te handelen, dat bleek, en is nog altijd zeer effectief.

Dit kan ook voor professionals soms tot moeilijke situaties leiden. (Zie hoofdstuk 9).

7.5.4 Komen tot oplossingen

Zelfs als partijen met elkaar in gesprek blijven en gezamenlijk ideeën ontwikkelen, is het de vraag of en hoe die gerealiseerd worden. Twee ideeën, die binnen *Nordmarkt Plus* waren ontwikkeld, werden na een moeizaam proces uitgevoerd: het Nordmarkt Café en de huismeesters. Het blijkt dat het voor bewoners moeilijker is om een rol te spelen bij het realiseren van hun plannen dan bij het samen met stedelijke partners ontwikkelen of beoordelen ervan. Als ik stel, dat bewoners kunnen omgaan met de complexiteit van de problemen waarmee ze geconfronteerd worden, bedoel ik vooral het ontwikkelen en beoordelen. Op de complexiteit van de werkelijke realisering kunnen ze vaak veel moeilijker invloed uitoefenen (maar zie Sabel e.a., 1999 voor een voorbeeld van het tegendeel). Beide ideeën werden in 2002 gepresenteerd op een bijeenkomst in en voor de Nordmarkt: *Ideenwerkstatt zum Zukunft der Nordmarkt*. Deze bijeenkomst was georganiseerd door het Quartiersmanagement en de projectgroep URBAN. Het idee was om bewoners en stedelijke diensten samen te laten nadenken over de toekomst van de Nordmarkt. Volgens de voorzitter van Nordmarkt Plus, had de stad zich enigszins gecommitteerd aan de uitkomsten van deze dag:

M.S.: En daarvan hebben de bewoners gezegd, dat is goed, dat willen we doen. Was de stad daar ook bij betrokken?

C.S.: Ja, de stad heeft gezegd: alle zinvolle ideeën zullen we uitvoeren

M.S.: Dat hebben ze van te voren toegezegd?

C.S.: Ja, dat was de afspraak met betrekking tot deze Ideeenwerkstatt'

Vaak is de status van de uitkomst van dergelijke bijeenkomsten onduidelijk, hetgeen leidt tot uiteenlopende verwachtingen en frustraties. Hier leek dit niet het geval, maar werd het geduld van de bewoners wel op de proef gesteld. Het duurde zes jaar eer het café aan de Nordmarkt werd geopend. Dit, terwijl de partijen voortvarend begonnen. Zo vertelt Marita Hetmeijer, een bewoonster die uiteindelijk politica werd en het project van het *Eiscafé* vanaf het begin heeft gevolgd, over deze eerste fase:

'De mensen hebben heel duidelijk gezegd: "We willen een ijscafé. Vervolgens is daar regelmatig in de verschillende wijkfora over gesproken: wat moet er dan nog meer komen? Als dat ijscafé er eenmaal is, waar moet het dan komen, en wat gaan we nog meer doen? Het voorstel lag er dan om er kinderenactiviteiten aan te gaan bieden. (...). Maar toen is men tot de conclusie gekomen dat een ijscafé wel een erg seizoensgebonden aangelegenheid is en zijn de bewoners nogmaals goed na gaan denken. (...) Dat leidde tot een nieuw plan: een gewoon café. Het was zomer en de plannen hadden wat kunnen rijpen. Er waren al ideeën over hoe het eruit moest zien en waar het moest komen. Er is vervolgens een bijeenkomst geweest op de Nordmarkt, waar ook mensen van de dienst stedelijke ontwikkeling bij waren, inclusief allerlei kaarten op de plaats van het toekomstige café. Deze medewerkers zeiden toen: "Dat is een mogelijkheid, maar we moeten wel in ogenschouw nemen dat de Nordmarkt verbouwd is en dat we nu niet alles kunnen veranderen omdat we anders geld terug moeten betalen. Maar we zouden daar een café kunnen bouwen".'

Dat het uiteindelijk moeilijk ging, had te maken met de veelheid van verantwoordelijke partijen, maar ook met allerlei randzaken: de belangrijkste financier (URBAN) had financieringsproblemen en een personeelwisseling; men had moeite om een pachter te vinden; verbouwen mocht niet wegens beperkingen, opgelegd door de EU⁹⁹, er konden bommen uit de Tweede Wereldoorlog in de grond zitten; de architect vergat, dat er een invalidentoilet in het gebouw moest zijn, en de pachter stapte bijna op, omdat er geen live muziek mocht zijn in het pand. Al met al duurde het proces ruim zes jaar. Waar ze in het begin nog met de stad meedachten over de invulling, verloren bewoners na verloop van tijd hun hoop en interesse en lieten die in handen van de stad.

Maar het is niet alleen moeilijk voor bewoners om gemotiveerd en betrokken te blijven. Soms moeten ze ook met lede ogen aanzien hoe, een plan in eerste

⁹⁹ Enkele jaren hiervoor was de Nordmarkt met EU-middelen verbouwd. Indien men binnen 10 jaar hiervan zaken zou afbreken, diende men (een gedeelte) van de verkregen subsidie weer terug te betalen.

instantie als een goed idee is ontvangen, om allerlei praktische en politieke redenen in sterk afgeslankte vorm gerealiseerd wordt. Dit wordt duidelijk in de geschiedenis van de *Platzhausmeister*. Dit idee kwam van een aantal bewoners binnen Nordmarkt Plus als reactie op de constatering, dat niemand zich bekommerde om wat er op het plein gebeurde. Het ging niet alleen om de situatie van het afval op het plein, maar ook om het gedrag van mensen. De *Platzhausmeister* zou vooral sociale controle moeten creëren op het plein:

‘Een plein- of straatconciërge is iemand die verbonden is met de wijk, dus niet iemand die bij de stadsreinigingsdienst werkt. Die werkt vandaag in de Nordstadt, morgen in Mengende en overmorgen in de binnenstad. Die zet zich als werknemer voor een enorm gebied in. Dat is iemand die zich enkel om het afval bekommert, maar het gaat er niet om dat hij opruimt. Hij spreekt mensen aan die rotzooi maken. Dat hij tegen hen zegt: “Je gooit dat nu zo neer, moet ik dat nu opruimen? Waarom? Ik heb je hier toch al eerder eens gezien? Nu gebeurt het weer, etc”. Deze mensen oefenen sociale controle uit. Eén functie van de conciërges van de Nordstadt is het uitoefenen van sociale controle’

Met dit plan lieten de bewoners zien dat ze begrepen, dat het vuil slechts één uitingsvorm was van wat er allemaal mis liep op het plein. Om dit tegen te gaan moest er meer gebeuren dan alleen het plein opruimen. Er moest iemand komen die zich weer verantwoordelijk zou voelen. Hier zaten nog allerlei andere ideeën aan vast. Zo zou het iemand uit de buurt moeten zijn, die de mensen zouden kennen en respecteren en liefst ook iemand van buitenlandse afkomst, die mensen in hun eigen taal kon aanspreken. Het idee werd tijdens de *Ideenwerkstatt* goed ontvangen. Bewoonster Marita Hetmeijer herinnert zich het voorstel tijdens de *Ideenwerkstatt*:

‘De geschiedenis van de plein-conciërges is een veel snellere. Maar daar moeten we ook van zeggen dat de heer Schmitt van Nordmarkt Plus een prachtig concept heeft ontwikkeld. Het is misschien niet helemaal precies zo gerealiseerd, maar het was een volledig plan dat de stad slechts moest uitvoeren.’

Juist hier deden zich allerlei problemen voor. Uiteindelijk werd de *Platzhausmeister* toch vooral een schoonmaakkraacht. Vanaf het begin was er volgens de stad eigenlijk geen geld voor dit project. Na lang zoeken was er geld en zijn er 55-plussers die al lang werkloos waren, ingezet. Later werd het een project voor langdurig werklozen. Het bracht verandering, maar niet zoals de bewoners gehoopt hadden, zo constateert de bewoner die de oorspronkelijke bedenker van het plan was:

‘De Nordmarkt is veel schoner, waardoor er ook een bepaald veiligheidsgevoel ontstaat. Er zijn mensen, te herkennen aan hun officiële jassen waarop ‘service’ staat. Dat boekt al enige vooruitgang, maar het brengt nog niet datgene, wat we oorspronkelijk voor ogen hadden.’

De complexe analyse die ten grondslag ligt aan het plan van de bewoners wordt door de stad niet (h)erkend. Bewoners kunnen dus in staat zijn om — samen met medewerkers van de stad en professionele organisaties — complexe problemen onder woorden te brengen en er oplossingen voor te formuleren. Moeilijker is het voor ze om een rol te spelen bij de uiteindelijke realisering van deze oplossingen

De hierboven besproken vier thema’s laten zien met welke complexe institutionele omgeving bewoners geconfronteerd worden als ze aan de slag gaan met problemen in hun wijk. Om effectief te participeren moeten ze dus niet alleen in staat zijn om om te gaan met complexe problemen, maar moeten ze ook hun weg vinden in een bestuurlijk veld, waar de besluitvormings- en uitvoeringsmacht doorgaans niet bij hen ligt. De voorbeelden in deze paragraaf laten zien, hoe bewoners hun weg hier vinden, maar soms ook de weg kwijtraken.¹⁰⁰

7.6 De institutionele complexiteit van een bewonersorganisatie.

Een laatste element van de complexiteit van bewonersparticipatie heeft te maken met institutionele positionering. Bewonersparticipatie vindt niet in een bestuurlijk en organisatorisch vacuüm plaats, maar eerder in een situatie van ‘bestuurlijke drukte’ (zie ook hoofdstuk 3). Zo zijn alleen al in Pendrecht onder andere de volgende organisaties actief:

‘deelgemeente Charlois, gemeente Rotterdam, woningcorporatie de Nieuwe Unie, Pendrecht Zet Door, WOM/POM, consultancy bureau x,y,z, de lokale politie, Charlois Welzijn in verschillende vormen, TOS, de sociaal raadsman, de BOP, Vitaal Pendrecht On Track Again, Bureau Artistic sans Frontiers, werkgroep Herkingenbuurt, Open Hof Kerk’

¹⁰⁰ Het vraagstuk uitvoeringscomplexiteit doet zich niet alleen voor bij burgerparticipatie. In de bestuurskundige literatuur wordt al lang geschreven over de coördinatie van beleid en de gebrekkige afstemming van maatschappelijke dienstverlening (Rein, 1983). In de klassieker *Essence of Decision* (Allison en Zelikow, 1999) beargumenteren de auteurs, dat de macht van de overheid wordt begrensd door de afstemmingsproblemen van de uitvoerende organisaties. Tegenwoordig wordt het coördinatievraagstuk in de maatschappelijke dienstverlening te lijf gegaan met strategieën als ketenaanpak of één-loket-diensten; vooralsnog met weinig hoopgevende resultaten. Wat betreft de coördinatie van beleid is er weinig vooruitgang geboekt. Bestuurskundige Wayne Parsons noemt beleidscoördinatie dan ook ‘de Heilige Graal van de Bestuurskunde’. Kortom, uitvoeringscomplexiteit bestaat op alle niveaus.

Hoe verwerft een groep bewoners zich daarin een positie? En hoe dringt deze institutionele drukte zich aan bewoners op en hoe gaan zij hiermee om? Om dit te begrijpen kijk ik nader naar het ontstaan van Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit.

Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit ontstonden als reactie op de gewelddadige dood van Sedar Soares in februari 2003. De negatieve beeldvorming over de wijk, die daardoor ontstond, was voor sommige bewoners het startsein voor een hernieuwde betrokkenheid bij de wijk. Bewoners in Pendrecht waren eerder al georganiseerd. In de jaren '70 ontstond als reactie op herstructureringsplannen, die vooral gingen over het centrum van de stad, de Bewonersorganisatie Pendrecht, kortweg de BOP. Al snel werd de BOP ook voor andere zaken een gesprekspartner voor de stad. De laatste jaren had de BOP echter aan kracht en betekenis ingeboet. Bien Hofman, initiator en drijvende kracht van Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit, illustreert dit:

Ik kwam hier en zat maar bij de telefoon te wachten en te wachten, weet je wel. Nou, de telefoon ging gewoon niet. Op een gegeven moment dacht ik: "Ja, nou kan ik hier nog wel een paar jaar gaan zitten wachten, maar het wordt toch tijd dat ik eens wat ga doen!"

7.6.1 Omgaan met het verleden

Bien Hofman blies de BOP dus nieuw leven in door Vitaal Pendrecht op te zetten. De initiatiefnemers hadden echter te maken met veel weerstand bij oude bewoners. De opbouwwerker, die probeerde te bemiddelen:

Toen ik ermee te maken kreeg, ben ik gaan praten. Zoiets van "moet je niet zorgen dat vooral verenigingen van eigenaren aan kunnen sluiten en dat allerlei andere activiteitenengroepen, die toch met bewoners te maken hebben, dat die er ook een plaats in krijgen?" Moet je een brassband of de groep rond Diane, Mildiaan of van die Opzoomergroepjes, die er in de straten zijn niet een plek geven? Er waren allerlei argumenten om dat niet te doen. Er werd vaak gezegd: "Wij kunnen die niet allemaal op een vergadering herbergen, dus we moeten die vergaderingen niet openstellen. We moeten echt werken met die vertegenwoordiging, omdat je anders de werkgroepen, commissies uitholt."

Het was voor de BOP belangrijk, dat er nieuwe mensen betrokken werden bij bewonersactiviteiten. Er waren allerlei mogelijkheden om aan te sluiten bij nieuwe initiatieven zoals Vitaal Pendrecht, maar toch verzetten de al langer actieve bewoners zich tegen de ontwikkelingen. De nieuwe groepen — die voor een groot deel bestonden uit allochtonen — werden gezien als een bedreiging voor de manier, waarop tot dan toe werd gewerkt en gedacht.

Het was voor de initiatiefnemers van Vitaal Pendrecht wel van groot belang de al langer actieve bewoners — die nu dwarslagen — bij de ontwikkeling van de ‘nieuwe organisatie’ te betrekken. Dit omdat ze graag met alle groepen in de wijk wilden samenwerken, maar ook omdat de BOP veel officiële contacten had met de deelgemeente, de woningcorporatie en andere spelers in de wijk. De BOP kon dus een belangrijke partner zijn voor het ontwikkelen van Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit. Het verleden biedt kansen, maar kan soms ook beklemmend werken. Actieve bewoners binnen Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit moeten hier continu een middenweg tussen vinden. Bien Hofman:

‘Daar (Bewonersorganisatie Pendrecht, MS) moest gewoon een nieuwe impuls aan gegeven worden. En hoe je dat nou doet, tja, dat is moeilijk. Want om een oud gevestigd iets weer goed van de grond te krijgen, dat lukt je bijna niet. Mensen blijven toch in die oude patronen hangen. En om de andere culturen dat vaste patroon op te dringen, je krijgt ze er niet voor; dat zet alleen maar de hakken in het zand en dan wordt het een nog grotere kloof.’

7.6.2 Omgaan met de wirwar aan andere organisaties

Om iets nieuws te beginnen moet men dus voorzichtig met het verleden omgaan. Daarnaast is het een hele opgave om als nieuwe bewonersorganisatie een plaats te verwerven in de veelheid aan organisaties, diensten en bureaus die zich al met de wijk bezighouden. Drie zaken, waar bewoners tegenaan lopen, illustreren dit:

1. Er is sprake van een duidelijke botsing tussen de manier waarop veel organisaties werken en hoe de bewoners graag willen, dat er gewerkt wordt. De bewoners, die ik heb gesproken, vonden allemaal dat de aandacht, die er toen voor de wijk was – gezien de negatieve sociale indicatoren – terecht is. Maar over hoe dat gebeurt, zijn ze niet altijd te spreken:

‘Ik ervaar veel van dat soort zaken als vervelend, als heel betuttelend. Als je op gang wilt brengen, dat burgers zich bekommeren om hun bureaus of wat dan ook, denk ik toch dat je niet op zo’n al te bevoogdende manier aan de gang moet gaan. Ik vind dat organisaties goed na moeten denken over hoe of waar je dan je hulp op inzet. En hoe doe je dat dan? Overdrijf niet al teveel, ga niet al te zeer van je eigen denkwijze uit. Kijk, als jij een mooi groot huis hebt en je woont daar met vrouw en twee kinderen en het is allemaal perfect pais en vree en allemaal gezellig, dan zijn die mensen vaak geneigd om vanuit die gedachte hulp in te gaan zetten. Ja, dat is de idioterie ten top.’

2. Bewoners lopen in de samenwerking met andere partijen in de wijk aan tegen het feit, dat het organiseren van een aantal zaken niet meer zo makkelijk gaat als in het begin. Vroeger kregen ze door korte lijntjes snel veel voor elkaar bij buurtorganisaties en stedelijke diensten, bijvoorbeeld voor het organiseren van een groot kerstfeest. Door de jaren heen hebben Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit een zekere naam en faam opgebouwd in de wijk en daarbuiten. Volgens de bewoners brengt dit succes met zich mee, dat regels omtrent financiering ook steeds vaker voor hen gelden en dat de ruimte die er wat voor experimenten en mislukking steeds kleiner worden. Sommigen kijken met weemoed terug naar de dagen, waarin dat nog niet zo was:

Kijk, we zijn nu met het vijfde jaar bezig, maar ik vind wel dat er heel veel regeltjes worden opgelegd. Er worden regels gesteld van "je moet acht colleges organiseren, je moet dit, en dat moet dan door vierhonderd mensen bezocht zijn". Zie je het voor je? [lacht] Dan hebben we evenementen, of wat dan ook, daar moeten zoveel mensen geweest zijn, want anders is het mislukt. Dan denk je "wat is dit nou voor onzin?" Dat vind ik nou echt onzin. Kijk, er zijn wel dingen die je een beetje moet kunnen peilen, van "slaat het nou ook echt aan bij mensen?", maar je moet iets ook even een kans geven en niet na twee of drie keer zeggen van: "Nou ja, naar mijn idee waren er te weinig mensen, dus we doen het maar niet meer."

3. Een laatste moeilijkheid voor bewoners is, hoe om te gaan met verwachtingen van andere organisaties in de wijk. Het succes maakt, dat andere partijen de Pendrecht Universiteit zien als een mogelijke partner voor het bereiken van hun eigen doelstellingen, zoals bijvoorbeeld het inwinnen van informatie over bewoners. Dat dit tot spanningen kan leiden, bleek toen de Pendrecht Universiteit door de stadsmarinier om hulp gevraagd werd¹⁰¹:

Er was een vraag van de stadsmarinier aan zijn assistente, of zij er voor kon zorgen dat Rieks en Bien adressen aan zouden leveren van mensen in de wijk, waar bij een platform mee kan vormen. Nou, zo werkt het niet. Want, aandachtswijken hebben ook illegalen en aandachtswijken hebben mensen met problemen, die niet op de stadsmarinier zitten te wachten, snap je? Toen heb ik gezegd: "Nou, dat ga ik helemaal niet doen. Ik wil wel voorstellen om een Veiligheidscollege te houden en dan

¹⁰¹ In het volgende hoofdstuk komen we nog uitgebreid op dit voorbeeld terug als het dient als aanleiding om na te denken over het vormgeven van participatieve processen.

gaan we zelf mensen benaderen en kijken of ze mee willen doen.” Nou, je wilt niet weten hoeveel moeite dat gekost heeft.’

Het verzoek van de stadsmarinier paste niet bij de manier, waarop de Pendrecht Universiteit zichzelf afficheert en presenteert in de wijk. Daardoor ontstond er een bedreiging voor haar goodwill en reputatie. Door slim en kordaat handelen kon de Pendrecht Universiteit er een eigen draai aan geven. Het is voor een bewonersorganisatie vaak moeilijk om aan haar eigen opvattingen, werkwijzen en doelstellingen vast te houden. Het is via verschillende strijdpunten en het vinden van een uitweg, dat bewoners de institutionele complexiteit van hun wijk leren kennen. Niet alleen Vitaal Pendrecht en de Pendrecht Universiteit ervaren deze moeilijkheden. Ook in de geschiedenis van de bewonersorganisatie *Rund um Hannibal und Heroldstrasse E.V.* en *Nordmarkt Plus* in Dortmund of in de strijd van de verschillende bewonersorganisaties in de Kievitsbuurt en Antwerpen Noord is dit terug te zien.

7.7 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik duidelijk gemaakt hoe bewoners in de loop van de tijd, door aan de slag te gaan met een specifiek probleem, grip krijgen op problemen. Daarbij hebben we gezien, dat zij daarbij niet over één nacht ijs gaan, noch dat zij de zaak simplificeren. Zij zijn continu bezig de verschillende (ervarings)dimensies in beeld te krijgen, samen te brengen en er verbanden tussen te leggen. De complexiteit, waarmee zij zich geconfronteerd zien, is niet iets dat afschrikt of tussen haakjes geplaatst kan worden. In plaats daarvan gaan ze op zoek naar een manier om hier mee om te gaan. Ik heb daarom in het begin van dit hoofdstuk gezegd, dat hier vooral sprake is van een pragmatische complexiteit: een vorm van complexiteit die uitnodigt tot, of liever gezegd uitdaagt tot een zekere houding waarin de complexiteit niet benaderd wordt vanuit de vraag, hoe we hier kennis over vergaren, maar hoe we daar het beste mee om kunnen gaan. Met dit hoofdstuk heb ik geprobeerd duidelijk te maken, wat we van bewoners kunnen leren op het moment dat we complexiteit vanuit een dergelijk perspectief tegemoet treden.

De verschillende dimensies van stedelijke complexiteit, waar bewoners mee te maken hebben en waaruit ze een uitweg moeten vinden, zijn grotendeels dezelfde, die ook academici en bestuurders noemen als het gaat om de complexiteit van hedendaagse stedelijke vraagstukken. De onduidelijkheid over oorzaak en gevolg, de veelheid aan betrokken (f)actoren, de interactie hiertussen en de institutionele en beleidsmatige drukte in wijken kwamen we allemaal tegen

in de verhalen van burgers. Academici en bestuurders concluderen hieruit meestal, dat bewoners, behoudens hun democratisch recht om hun bestuurders op gezette tijden te kiezen, geen plaats in het bestuurlijk proces hebben en dat er meer ruimte moet komen voor experts.

De inzet van experts is echter geen noodzakelijk gevolg van de complexiteit, waarmee wijken geconfronteerd worden. De verhalen van de bewoners, die ik in dit hoofdstuk heb gereconstrueerd, laten zien dat zij zeer wel in staat zijn om goed om te gaan met deze complexiteit: ze kunnen de problematiek onder woorden brengen, de complexiteit van de beleidsuitvoering (ten dele) onder de knie krijgen, en weten een weg te vinden in de bestuurlijke drukte van de wijk.

Daarmee is duidelijk geworden dat we de zaak op zijn kop moeten zetten. *Juist* bewoners van dergelijke wijken zijn goed in staat om met stedelijke complexiteit om te gaan. Ambtenaren en wetenschappers, die op afstand in een wijk opereren, scheiden zaken vaak functioneel of analytisch. Voor bewoners is dit onmogelijk. Zij worden met het geheel in al zijn volle complexiteit geconfronteerd. Met dit levend weefsel van de wijk, moeten zij leren omgaan. Het is in feite verbazingwekkend, hoe beleidsmakers veelal niet onderkennen, dat veel bewoners hiertoe goed in staat zijn!

Daarmee wil ik niet zeggen, dat bewoners overal het voortouw in moeten nemen. Noch dat hun kennis en ervaring zou moeten prevaleren boven specialistische kennis van experts. Omdat ze het probleem in al zijn facetten ervaren, kunnen bewoners gemakkelijker omgaan met de inhoudelijke complexiteit van een probleem. Anderzijds maakt dit het ook lastig, omdat het moeilijk te verkroppen is dat zoveel partijen moeizaam met elkaar samenwerken om tot een oplossing te komen. De inhoudelijke complexiteit die bewoners aandragen, dwingt instituties om over hun eigen grenzen heen te kijken en confronteert bewoners met de institutionele complexiteit van de bestuurd samenleving. De analyse in dit hoofdstuk is daarom vooral bedoeld om te laten zien, dat bewoners juist bij complexe vraagstukken een plaats aan tafel verdienen. Hoe zo'n tafel er vervolgens uit zou moeten zien – hoe je dus het meeste haalt uit de betrokkenheid van bewoners bij beleidsprocessen – is de inzet van het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 8: Aandacht(ig) organiseren: ruimtes voor actief burgerschap

8.1 Een goed gesprek

Tijdens een mooie voorjaarsavond zit een aantal mensen samen in de sociale ruimte van één van de nieuwe flats in de wijk. Samen genieten ze van een Marokkaanse maaltijd, bestaande uit linzensoep, salade, brood en humus. De maaltijd is bereid door drie Marokkaanse vrouwen, die in de wijk wonen en die dit bij eerdere gelegenheden ook al hebben gedaan. Eén van de vrouwen vertelt dat ze bezig is een cateringbedrijf op te zetten.

Eén van de organisatoren van de avond loopt voor de deur echter zenuwachtig heen en weer. Ze kijkt of een bepaalde groep mensen, waar we nog op wachten, er al aan komt. De andere organisator is aan de andere kant van de zaal bezig de laatste voorbereidingen te treffen voor wat komen gaat. Er staan meerdere rijen stoelen gericht op wat lijkt op een woonkamer: twee banken, een kleine tafel, een stalamp (met een lelijke oude lampenkap) en wat bloemen staan er opgesteld. Ook hij kijkt enigszins zenuwachtig in het rond.

Gelukkig, daar zijn de jongens eindelijk. Bien, die buiten op de jongens stond te wachten komt opgelucht binnenlopen, maar kijkt toch ook wat zenuwachtig rond. Ze heeft me van te voren verteld dat ze het een spannende avond vindt met al die verschillende mensen bij elkaar. De eerste twee jongen komen binnen, kijken wat rond en zien de man van het Transfer Informatie Punt die tegenover mij zit, kijken elkaar aan, draaien zich zonder een woord te zeggen om en lopen naar buiten. De zes jongens beginnen buiten een geanimeerd gesprek, waarbij enkele malen valt, 'Ik ga daar echt niet naar binnen, weet je wie er is?'. De mensen om ons heen kijken ook wat verward om zich heen.

Rieks, de opbouwwerker die nog in de woonkamer stond, loopt naar buiten en gaat in gesprek met de jongens en na enige tijd komen ze toch allemaal naar binnen, grappen makend, een beetje grote mond hebbend en zich stoer opstellend. Gelukkig maar, we kunnen toch nog beginnen. De jongens nemen, nadat ze wat te drinken hebben gekregen, plaats op de banken en de overige mensen in de ruimte — mensen die werken bij de deelgemeente, de politie, medewerkers van de woningbouwvereniging, en enkele bewoners — nemen plaats op de stoelen. En zo begint het college van vanavond: 'Veiligheid in de buurt: een jongeren perspectief'.

De hierboven beschreven bijeenkomst komt uit mijn onderzoeksdagboek. Deze bijeenkomst was georganiseerd door de Pendrecht Universiteit (PU) en is onderdeel van een serie colleges, waarin, de vraag centraal stond hoe verschillende groepen bewoners de veiligheid van en in de wijk ervaren. De verhalen die deze jongeren die avond vertelden, waren vervolgens de basis voor

een gesprek over de rol die verschillende partijen kunnen spelen om met de (on)veiligheidsgevoelens van de bewoners van Pendrecht om te gaan. Dat deze vraag in de vorm van een reeks colleges van de PU werd behandeld, was niet evident. Zij vormden een reactie van de PU op de vraag van de stadsmarinier¹⁰² van Charlois, die graag met bewoners uit de wijk in gesprek wilde over (on)veiligheid. Zijn voorstel, zo vertelde Bien Hofman mij in een interview, was het vormen van een wijkplatform, waarin over dit thema regelmatig met elkaar gesproken zou worden. De vraag was of de PU hiervoor mensen kon aanleveren. Het antwoord hierop luidde ‘nee’, maar als alternatief bood men aan om diverse veiligheidscolleges te organiseren.

Dit hoofdstuk probeert de achtergrond van deze weigering en de betekenis van het geboden alternatief uit te leggen. Het antwoord, zo zullen we zien, heeft alles te maken met de manier waarop partijen aan participatieve processen vormgeven. In paragraaf 8.2 zal ik uitleggen waarom vormgeving, of design, van belang is om de kwaliteit van participatieve processen te begrijpen. Daarbij betoog ik, dat processen nu vaak een zekere ‘georganiseerde frustratie’ in zich dragen. Er wordt teruggegrepen op werkvormen en rolpatronen, die maken dat dit soort processen bijna inherent tot teleurstelling van alle deelnemers moeten leiden. Vanuit deze diagnose vraag ik vervolgens aandacht voor de design-dimensie van participatieprocessen. In paragraaf 8.3 ga ik in meer algemene zin de herkomst van de aandacht voor design of vormgeving na om vervolgens in paragraaf 8.4 mijn eigen focus hierin – op de softwarematige kant van vormgeving – nader uit te werken. Hierin vraag ik aandacht voor de vormgeving van zowel de concrete als de communicatieve ruimte. Na een korte uiteenzetting van de meerdere betekenissen van het begrip ruimte, staan paragraaf 8.5 en 8.6 vervolgens in het teken van een empirische analyse van deze ruimtelijke dimensie van participatie. We zullen daarbij zien dat bewoners op allerhande manieren materiële, organisatorische en communicatieve middelen aangrijpen om een ruimte te scheppen waarin deelnemers zich welkom en thuis voelen en waarin ze naar beste vermogen een bijdrage kunnen leveren aan het gewenste gesprek. Het hoofdstuk biedt op deze manier een handreiking naar de praktijk, maar vraagt tegelijkertijd om meer aandacht van onderzoekers voor deze ruimtelijke aspecten.

Twee opmerkingen vooraf. In dit hoofdstuk plaats ik het werk dat bewoners verzetten, centraal. Hun aandacht voor de vormgeving van participatieve ruimtes plaats ik daarbij nogal eens tegenover de manier, waarop ambtenaren en

¹⁰² Een stadsmarinier is een ‘superambtenaar’ speciaal door het College van Burgemeesters en Wethouders aangesteld om hardnekkige veiligheidsproblemen in bepaalde gebieden op te lossen.

deskundigen zich opstellen en gedragen in dergelijke processen. Dit zou het beeld op kunnen roepen van de bewoner-held die het allemaal beter weet. Dit is zeker niet (altijd) het geval. Wel is het zo, dat de productieve en innovatieve rol en de aandacht voor details, die de door mij geïnterviewde bewoners aan de dag leggen, vaak niet erkend of onderkend worden. Vandaar mijn keuze om hun rol hier extra te benadrukken.

Daarnaast zouden lezers het idee kunnen krijgen dat het er in de door mij beschreven processen allemaal erg vriendelijk en in goede samenwerking toegaat. Dit is gedeeltelijk wel het geval, maar op gezette tijden kunnen de verschillende partijen ook flink met elkaar in conflict treden. Wat we echter zien, is, dat door de investering die men gedurende een langere periode heeft gedaan in het opbouwen van een (vertrouwens)relatie, men in staat is deze conflicten binnen de perken te houden, uit te spreken en vervolgens met elkaar weet door te gaan. Daar ligt ook meteen een belangrijke meerwaarde van dit soort structuren. Zij geven een platform, of in termen van dit hoofdstuk, er bestaat een ruimte, waarin men op productieve wijze van mening kan verschillen. We zouden dit in navolging van Mouffe ‘agonistische ruimtes’ kunnen noemen (Mouffe, 2005)¹⁰³. Mocht de lezer gedurende het lezen het idee krijgen, dat hier wel een heel romantisch beeld geschapen wordt, houdt dan in het achterhoofd, dat ik hier deels geïnteresseerd ben in hoe bewoners dergelijke agonistische ruimtes scheppen.

8.2 Georganiseerde frustratie, of het belang van vormgeving voor participatieprocessen

Om te begrijpen, waarom de mensen achter de Pendrecht Universiteit de oorspronkelijke uitnodiging van de stadsmarinier naast zich neer legden, zullen we deze specifiekere moeten onderzoeken. Deze weigering en het door hun voorgestelde alternatief van een bewonerscollege bevat namelijk een belangrijke aanwijzing voor een dimensie van bewonersparticipatie, die nog wel eens vergeten wordt, namelijk de vormgevings- of design-dimensie. Om dit duidelijk te maken is het goed eerst kort in te gaan op de achtergrond van deze uitnodiging, om van daaruit de weigering nader te onderzoeken.

De uitnodiging van de stadsmarinier om een groep bij elkaar te brengen om samen over veiligheid te praten past binnen de brede ontwikkeling die ik in deel I heb besproken. Traditionele arrangementen – waarin verkozen bestuurders, het

¹⁰³ Zie voor uitleg van het begrip agonistisch hoofdstuk 6, pagina 101.

ambtelijk apparaat, experts en professionals samen beleid maken en uitvoeren – blijken steeds minder in staat om effectieve en legitieme antwoorden te formuleren op maatschappelijke vraagstukken. Als reactie op deze constatering zien we allerhande experimenten plaatsvinden waarbij andere partijen – burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven – uitgenodigd worden ook aan tafel plaats te nemen. Participatie is hierbij het sleutelwoord. Dit begrip – dat niet altijd even eenvoudig te begrijpen is – drukt minimaal uit, dat aan partijen gevraagd wordt op een bepaald terrein mee te (gaan) doen. De laatste jaren heeft deze term in Nederland, maar ook in landen om ons heen steeds meer aan kracht gewonnen (RMO, 2009). Zo wordt er wel gesproken van een overgang van een verzorgingsstaat naar een participatie-maatschappij (WRR, 2006b), waarbij vervolgens onderscheid gemaakt wordt tussen sociaal-maatschappelijke participatie, arbeidsparticipatie en politieke participatie. In het kader van mijn onderzoek kan wel gesproken worden van bestuurlijke participatie: het actief meedenken van burgers, maatschappelijke organisaties en anderen over lokaal beleid en de uitvoering ervan. Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien wordt hier op stedelijk niveau veelvuldig mee geëxperimenteerd. De uitnodiging van de stadsmarinier – zelf ook een bestuurlijk experiment – kan in dit als volgt kader begrepen worden: burgers wordt de kans geboden om hun stem te laten horen en mee te denken over het veiligheidsbeleid in hun wijk. Dit is vanuit democratisch en bestuurlijk oogpunt als winst te beschouwen. Groepen mensen die tot nu toe niet of slechts op beperkte schaal hun stem, maar ook hun kennis en kunde konden inzetten voor hun omgeving, wordt op deze manier de kans geboden hierin verandering te brengen. En toch was men vanuit de Pendrecht Universiteit resoluut in haar weigering. Waarom?

Om dat te begrijpen is het van belang te constateren, dat de huidige aandacht voor bewonersparticipatie niet nieuw is. Op bestuurlijk terrein worden burgers al zeker 30 jaar op vele manieren betrokken bij het beleid, bijvoorbeeld via de Overlegwet. Bewoners, ambtenaren en professionals hebben dus al ruime ervaring met bestuurlijke participatie. En daar zit hem ook gelijk de crux, want die ervaring is vaak onbevredigend. Van de kant van bewoners – actieve, maar ook van hen, die vanaf de zijlijn roepen – hoor je geregeld geluiden als ‘ze luisteren toch niet naar ons’, ‘alles is toch al besloten’ en ‘ze moeten dit nu eenmaal doen’. En deze cynische houding vind je niet alleen bij bewoners. Ook professionals zien op tegen het soort bijeenkomsten, waarover ik hier spreek. Opmerkingen als ‘dan komen alleen de zure klagers’, ‘ik kan eigenlijk niets meer veranderen, maar het moet nu eenmaal’ en ‘ze denken alleen maar aan hun eigen belang, wij denken aan het algemeen belang en dat snappen ze nu eenmaal niet’

zijn veelgehoorde klachten¹⁰⁴. Hoewel iedereen dus zijn mond vol heeft van meer participatie, lijken degenen, die het moeten uitvoeren bij voorbaat al niet overtuigd. Een dergelijk gedeeld cynisme is een negatieve voedingsbodem voor nieuw te initiëren participatieinitiatieven. Als we serieus werk willen maken van participatie, dan is het noodzakelijk dat we haar herkomst beter begrijpen.

Dit cynisme kent vele oorzaken. Wederzijds onbegrip en wantrouwen; dichtgetimmerde plannen waarop een reactie gevraagd wordt; verschillende manieren van denken en spreken; een cultuur van wij tegen zij en soms ook gewoon onhandig manoeuvreren van betrokkenen; allemaal zaken, die er voor zorgen dat mensen soms weinig vertrouwen hebben in dergelijke participatieve processen. Het wordt eerder gezien als rituelen, waar men door heen moet dan dat het een daadwerkelijke bijdrage aan een oplossing levert. Mijn stelling is, dat dit echter niet inherent is aan participatieve processen, maar dat hier een gebrekkig ontwerp van deze processen aan ten grondslag ligt. Deze frustraties zijn dan misschien ook eerder symptomen van een dieperliggend probleem. Het cynisme, zo luidt mijn stelling, komt voort uit de manier waarop we participatieprocessen organiseren. Hiermee bedoel ik, dat het soort onderwerpen waarover gesproken wordt, de momenten waarop met elkaar gesproken wordt maar ook de manier waarop bijeenkomsten georganiseerd worden, een bepaalde dynamiek met zich mee brengen die ik zou willen kenschetsen als *'georganiseerde frustratie'*. Denk bijvoorbeeld aan de gevreesde inspraakavonden. Iedereen die hier ooit bij aanwezig is geweest zal waarschijnlijk vertellen, dat dit geen prettige bijeenkomsten waren. En als je er eenmaal een paar hebt bezocht, dan kun je van te voren het scenario uittekenen. Maar ook andere onderdelen van het proces, bijvoorbeeld als je pas in een heel laat stadium mensen erbij betreft, of mensen zo overvoedt met informatie en details, dat ze de grote lijn uit het oog verliezen, dragen bij aan deze situatie. Waar deze voorbeelden op wijzen, is een situatie, waarin we processen rond participatie zo vorm geven dat ze hun eigen teleurstelling al in zich dragen. De verwachting, waarmee participatie gepaard gaat, kan door de manier waarop processen worden vormgegeven, nooit worden waargemaakt. En het vreemde is dat we elkaar in dit scenario gevangen lijken te houden. Vandaar ook, dat ik spreek van *'georganiseerde frustratie'*. We organiseren de wereld om ons heen zodanig, dat zij wel moet leiden tot gedeelde frustrerende ervaringen.

¹⁰⁴ Natuurlijk niet als ze met bewoners praten, maar op de afdeling, tijdens informele gesprekken en tijdens borrels komen dit soort opmerkingen wel naar boven.

Als dit een juiste diagnose is¹⁰⁵, wordt daarmee ook meteen duidelijk, waar we een deel van de oplossing moeten zoeken: we zullen veel meer aandacht moeten besteden aan de manier, waarop we vormgeven aan participatieprocessen¹⁰⁶. In dit hoofdstuk wil ik hier een bijdrage aan leveren. Ik kan hier niet het hele proces onderzoeken, maar mijn stelling is, dat participatie-trajecten op allerlei momenten dergelijke elementen van ‘georganiseerde frustratie’ in zich dragen. Ik richt mij op een specifiek onderdeel van participatieprocessen, de bijeenkomsten zelf. Dit doe ik, omdat zij enerzijds heel tastbaar en toegankelijk voor onderzoek zijn, anderzijds omdat hier breed en gemakkelijk geëxperimenteerd kan worden.

Laten we vanuit deze diagnose tot slot nog eens kijken naar de weigering van de PU. Deze komt, zo kunnen we nu begrijpen, niet voort uit het belang dat men aan het onderwerp hecht. Sterker nog, in hun oorspronkelijke weigering geven ze blijk van het feit dat dit onderwerp hen juist heel erg aan het hart gaat. Zo aan het hart, dat ze ingaan tegen het verzoek van de stadsmarinier. Het bezwaar van de Pendrecht Universiteit had niet zozeer te maken met het onderwerp; of het bij elkaar brengen van mensen om hier gezamenlijk over te praten. Nee, hun bezwaar zat hem in de vormgeving van het gesprek. De traditionele vormgeving van het proces – een discussieavond, die uiteindelijk naar een soort klankbordgroep moest leiden – had alles in zich deze georganiseerde frustratie, waarmee participatieprocessen zijn omgeven, te voeden. In plaats van in dit scenario mee te gaan, namen zij de uitnodiging aan – onder de voorwaarde, dat zij zelf aan dit gesprek vorm mochten geven. Het is die - en ook van andere bijeenkomsten die ik heb bezocht – aandacht voor de vormgeving van bijeenkomsten, die ik in de rest van dit hoofdstuk nader onderzoek.

¹⁰⁵ Ik sta niet alleen in deze diagnose. Het artikel van Innis en Booher, dat ik in paragraaf 8.3 bespreek laat dit bijvoorbeeld ook zien. Een ander, die op humoristische wijze op deze situatie heeft gewezen, is Jim Diers. Zijn boek *Neighbor Power* bevat een hoop praktische lessen, die hij in de 20 jaar dat hij actief was in Seattle, heeft geleerd. Eén daarvan leerde hij van John McKnight (één van de grondleggers van de ABCD-methode): “McKnight told me about his friend who is a duck hunter. The friend has different kinds of calls for different kinds of ducks. Organizations, McKnight said, should do the same thing, adding that “too often, the only call that organization use is the loon call, and then they wonder why only the loons turn out for meetings.” For organizers, as for duck hunters, a variety of calls is essential” (Diers, 2004, p. 41). Deze anekdote onderschrijft duidelijk het belang van de manier waarop we bijeenkomsten organiseren. Door aandacht te besteden aan de vormgeving van bijeenkomsten kunnen we onszelf in staat stellen andere mensen te betrekken, en daarmee ook de kwaliteit van de bijeenkomsten hopelijk verbeteren.

¹⁰⁶ Dit wordt de laatste jaren sterk onderkend. Zo verscheen halverwege 2010 vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Democratie en Burgerschap, het boekje ‘Procesbegeleiding in participatietrajecten’ met daaraan gekoppeld een vierdelige workshop-serie. Doel van het boekje was aandacht vragen voor het ontwerpen van participatietrajecten en de rol die een onafhankelijke procesbegeleider hierin zou kunnen spelen.

8.3 Aandacht voor design

Overzien we de (toch voornamelijk Amerikaanse) literatuur omtrent deliberatie en participatie van de laatste jaren, dan valt op, dat meer en meer aandacht besteed wordt aan vragen omtrent het design van participatieve processen¹⁰⁷. Daarbij zien we enerzijds toenemende aandacht voor allerhande deliberatieve experimenten, via bijvoorbeeld ‘deliberative polling’ (Fishkin, 1995) ‘deliberative juries’ (Gastil, 2000) en ‘deliberative decision-making’ procedures (Ryfe, 2002)¹⁰⁸. Daarnaast zien we een toenemende aandacht voor de institutionele context, waarin deliberatieve en participatieve experimenten plaatshebben (bijv. Fung en Olin Wright, 2003). Hier zien we niet alleen studies naar experimenten in Amerika of Europa, maar, het valt op, dat er juist ook gekeken wordt naar ontwikkelingen in Zuid-Amerika (Schattan P. Coelho, 2007), Zuid-Afrika (Williams, 2007) en Azië (Thomas Isaac en Heller, 2003). De aandacht voor het design van participatieve processen valt goed te begrijpen, als we luisteren naar de volgende stelling van Innis en Booher aan het begin van hun artikel getiteld *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*: “It is time to face facts we know, but prefer to ignore. Legally required methods of public participation in government decision making in the US—public hearings, review and comment procedures in particular—do not work. They do not achieve genuine participation in planning or other decisions; they do not satisfy members of the public that they are being heard; they seldom can be said to improve the decisions that agencies and public officials make; and they do not incorporate a broad spectrum of the public. Worse yet, these methods often antagonize the members of the public who do try to work with them. The methods often pit citizens against each other, as they feel compelled to speak of the issues in polarizing terms to get their points across. (...) Most often these methods discourage busy and thoughtful individuals from wasting their time going through what appear to be nothing more than rituals designed to satisfy legal requirements. They also increase the ambivalence of planners and other public officials about hearing from the public at all. Nonetheless, these methods have an almost sacred quality to them, and they stay in place despite all that everyone knows is wrong with them” (Innis and Booher, 2004, p. 419).

¹⁰⁷ Dit is waarschijnlijk mede het gevolg van een verschuiving in het onderzoek naar deliberatieve vormen van democratie. Wat ooit begon als een voornamelijk filosofische discussie, hebben de laatste jaren steeds meer onderzoekers zich beziggehouden met empirisch onderzoek naar deliberatieve democratie (voor een overzicht van empirisch onderzoek, zie o.a. Ryfe, 2005).

¹⁰⁸ Een groot deel van de praktische inzichten die uit deze en andere experimenten zijn voortgekomen zijn verzameld in een tweetal handboeken: *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement* en *The Deliberative Democracy Handbook*.

De manier, waarop we participatie veelal vormgeven, leidt met andere woorden en ondanks dat we dit eigenlijk ook allemaal weten, niet tot bloeiende praktijken. Met deze harde stelling brengen zij nogmaals duidelijk de georganiseerde frustratie, waarover ik eerder sprak, onder woorden. Hun oplossing bestaat er vervolgens in te komen tot vormen van samenwerking waarin dialoog en interactie centraal staan. Hoe dergelijke praktijken er concreet uitzien, laten zij in dit artikel echter grotendeels achterwege¹⁰⁹. Iemand die op dit vlak zowel theoretisch als empirisch meer inzicht kan verschaffen is Archon Fung¹¹⁰. In het met door hem en Erik Olin Wright geredigeerde boek *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* brengen zij een aantal belangrijke case-studies samen, waarin vernieuwende praktijken van burgerparticipatie in bijvoorbeeld Porto Alegre, Kerala en de Verenigde Staten bij elkaar. Belangrijker dan deze voorbeelden is het theoretisch kader, dat zij ontwikkelen om de betekenis en het succes van deze nieuwe initiatieven te begrijpen. Dit theoretisch kader duiden ze aan met de term *Empowered Participatory Governance* (EPG): “they (de voorbeelden, ms) are participatory, because they rely upon the commitment and capacities of ordinary people to make sensible decisions through reasoned deliberation and empowered because they attempt to tie action to discussion” (Fung en Olin Wright, 2003, p. 5). Naast deze theoretische bijdrage bevat dit boek ook een case-study van de hand van Fung, waarin experimenten binnen de politie en het openbaar onderwijs centraal staan. Zowel deze casussen als het theoretisch kader worden vervolgens in *‘Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy’* verder uitgewerkt. Hierin ontwikkelt hij de volgende stelling: het optreden van allerhande negatieve effecten van lokale participatie zoals de dominantie van grote bekken, het gebrek aan expertise bij bewoners, budgettaire beperkingen en het optreden van groepsdenken zijn niet inherent aan participatie en deliberatie. “Rather, the extent to which such criticisms apply may depend upon the details of the institutions that render the abstract notions of deliberation, participation, and empowerment into concrete practices” (Fung, 2004, 6). Met andere woorden, het wel of niet slagen van

¹⁰⁹ Dit is jammer omdat ze op andere plaatsen aan de hand van empirische studies wel invulling aan deze inzichten geven (zie bijv. Innis en Booher, 2003)

¹¹⁰ Een ander belangrijk voorbeeld vinden we in John Gastil’s *‘Political Communication & Deliberation’*. Na een korte theoretische uiteenzetting over het nut en de noodzaak van deliberatie in bestuurlijke settings, laat hij in een zestal hoofdstukken zien, hoe hiermee op verschillende niveaus (lokaal, nationaal en internationaal) en in verschillende settings (buurten, maar ook parlementen) geëxperimenteerd wordt. Daarbij laat hij goed zien, hoe de manier waarop we binnen een bepaalde werkvorm hier vorm aan geven van invloed is op de uitkomsten van dit proces. Zo stelt hij in het hoofdstuk over publieke bijeenkomsten van burgers en bestuurders: “Public meetings, however, can come in a wide variety of designs, and how one designs the meeting has great significance for which kind of talk takes place” (Gastil, 2008, p. 187).

participatieve experimenten is voor een groot deel afhankelijk van de manier, waarop we hieraan (institutioneel) vorm geven.

Om te begrijpen waarom de door hem bestudeerde voorbeelden van de politie en het openbaar onderwijs tot successen leidde – en tegelijkertijd ook handvatten te bieden voor toekomstige praktijken – ontwikkelt hij het idee van *accountable autonomy*. Dit betekent, dat enerzijds ruimte in ons bestuur gecreëerd moet worden voor burgers om hun deel van het werk te kunnen doen. Dit betekent echter niet dat overheden zaken op hun beloop kunnen laten. Van overheden mag worden verwacht dat zij burgers middelen geven om invulling te geven aan deze discretionaire ruimte. Daarnaast is het de taak van de overheid om toezicht te houden en er voor te zorgen dat burgers op een goede en democratische manier invulling geven aan deze discretionaire ruimte (Fung, 2004, p. 8). ‘Accountable autonomy’ is met andere woorden voor Fung de manier, waarop overheden bij kunnen dragen aan het vormgeven van participatieve processen. Vanuit deze stellingname ontwikkelt Fung vervolgens niet alleen een sterke theoretische verdediging voor deliberatieve experimenten in het openbaar bestuur, maar de case-studies, die hij in het boek in groot detail bespreekt, laten ook zien, hoe een dergelijk systeem van accountable autonomy er uit zou kunnen zien¹¹¹. De rijkdom van het boek maakt, dat ik hier in kort tijdsbestek geen recht kan doen aan de vele inzichten die het bevat. In plaats daarvan is het van belang te benadrukken, dat Fung’s werk een impliciete keuze bevat die onze aandacht vraagt. Fung kiest er in zijn boek voor aandacht te besteden aan de formele en institutionele vormgeving van deze processen en de rol die de overheid hierin speelt. Dit stelt hem in staat om bepaalde zaken zichtbaar te maken. Maar tegelijkertijd verdwijnen door deze focus andere zaken buiten beeld. Zo heeft Cornwall (Cornwall, 2002) er op gewezen, dat naast deze door de overheid geïnitieerde participatieve processen – welke zij *invited spaces* noemt – er ook nog allerhande experimenten plaatsvinden, die juist voortkomen uit initiatieven van

¹¹¹ In andere publicatie heeft probeert hij het model van EPG verder te verfijnen en te verbeteren door analytische tools te ontwikkelen, waarmee over verschillende casussen heen gekeken kan worden. Zo ontwikkelt hij in zijn artikel ‘Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences’ (Fung, 2003) een set van acht vragen, die gesteld moeten worden als we participatieve processen willen opzetten. Daarbij gaat het om zaken als de doelstelling van processen, de werkvorm, selectie van deelnemers, maar ook de frequentie van bijeenkomsten en het monitoren en evalueren van processen komen langs. In een ander artikel ‘Varieties of Participation in Complex Governance’ (Fung, 2006) ontwikkelt hij een zogenaamde ‘democracy cube’ als analytisch instrument om diverse vormen van participatie met elkaar te vergelijken. De drie dimensies van deze kubus – wie mogen er participeren, op welke manier wordt er gecommuniceerd en welke autoriteit of macht wordt er aan dit overleg toegekend – stellen hem in staat expliciet de diverse manieren, waarop we vorm kunnen geven aan participatie, met elkaar te vergelijken.

bewoners. Deze laatste groep noemt ze *popular spaces*. Dit onderscheid is volgens haar van belang, omdat daarmee aandacht gevraagd wordt voor kritische vragen als ‘wie bepaalt welke zaken op de agenda staan?’, ‘welke manieren van samenwerken zijn van toepassing?’, en ‘welke rol spelen de verschillende actoren?’. Wie het initiatief neemt, heeft volgens Cornwall dus effect op de vormgeving en inhoud van het participatieve proces. Gegeven de machtsverschillen, die er bestaan, is het volgens haar van essentieel belang dat wij dit onderscheid meenemen in onze analyse. Hierop voortbouwend komt een tweede belangrijk element in beeld, dat bij Fung dreigt te verdwijnen: aandacht voor de zachtere of meer software-matige kanten van participatie¹¹². In de rest van het hoofdstuk richt ik mijn aandacht hierop.

8.4 Software en ruimte

Wagenaar maakt in zijn onderzoek naar burgerbestuur een onderscheid tussen de hardware van burgerbestuur – de formele organisatie, de samenstelling van een groep, de frequentie van bijeenkomsten en de bevoegdheden van de verschillende deelnemers – en de software van burgerbestuur (Wagenaar, 2005). Met dit laatste verwijst hij naar “de informele werkpraktijken die in de loop van de tijd al doende tussen bewoners en gemeentebestuur zijn gegroeid om problemen te signaleren en aan te pakken en om het participatieve arrangement te ontwikkelen en gaande te houden” (Wagenaar, 2005, p. 18). De vraag is, wat deze informele werkpraktijken concreet inhouden. Op basis van zijn onderzoek onderscheidt Wagenaar een aantal specifieke ‘democratische praktijken’. Dit zijn het soort praktische oplossingen waarmee burgers vormgeven aan de interactie tussen henzelf en bestuurders, professionals en andere actoren. Zo wijst hij op het pragmatische, integrerende en positief gerichte karakter van deze praktijken. Ten slotte, en van specifiek belang voor dit hoofdstuk, wijst hij op het ontstaan van wat hij een ‘democratische communicatieve ruimte’ noemt. Met dit begrip verwijst hij zowel naar de structuur als de kwaliteit van de interactie tussen de diverse actoren. Een dergelijke ruimte bestaat voor hem uit korte lijntjes, uit een dichtgeweven netwerk van communicatielijnen waarin respectvolle omgangsvormen, betrouwbaarheid, hoffelijkheid en het vertrouwen, dat een “communicatieve actie van de een leidt tot een spoedige en acceptabele reactie van de aangesprokene” (Wagenaar, 2005, p. 50). Waar dit begrip op duidt, is het belang van allerhande elementen bovenop en buiten de meer formele structuren voor het welslagen van participatie. Sterker nog, volgens Wagenaar is “de

¹¹² In dit verband wordt ook wel gesproken van de ‘micropolitics of participation’, zie bijv. Cornwall en Schattan Coelho, 2007

kwaliteit van de communicatieve ruimte doorslaggevend voor het welslagen van burgerbestuur” (Wagenaar, 2005, p. 55). Als dit het geval is, dan verdient de vormgeving van deze communicatieve ruimte veel meer praktische en theoretische aandacht dan dat het nu veelal krijgt.

Eenzelfde soort conclusie valt te lezen in een artikel van Maarten Hajer uit 2005. Hier ontwikkelt hij een zogenaamde ‘dramaturgische analyse’ van de ontwikkeling rond de herinrichting van de Hoekse Waard. Aan het begin van dit artikel stelt hij de vraag, of het inherent is aan participatieprocessen dat over het algemeen slechts een zeer specifieke en selecte groep hieraan deelneemt. We kunnen dit ook scherper formuleren: sluiten participatieve vormen van beleidsontwikkeling juist niet bepaalde groepen burgers uit van het democratisch proces¹¹³. Participatie zou bepaalde kwaliteiten en competenties van mensen vragen, waardoor specifieke groepen burgers – te denken valt aan lager opgeleiden, allochtonen en jongeren - keer op keer buiten de boot (dreigen te) vallen. Hajer stelt zich de vraag, of dit inherent is aan participatieve processen; of dat dit komt door de manier waarop we vorm geven aan deze processen¹¹⁴. Hajer, en ik onderschrijf dit, meent dat dit laatste het geval is. Onder andere verwijzend naar het al eerder aangehaalde artikel van Innis en Booher, stelt hij “implicit in their analysis is the idea that it is not so much participation itself that is the problem, but the very conditions under which the exchange of ideas has to take place. (...) Raising the issue of form, the question then is how one might create the conditions under which various groups can be allowed to create the situated and shared knowledge and understandings (...)” (Hajer, 2005, p. 625).

Om meer inzicht te krijgen in deze voorwaarden is het volgens Hajer onvoldoende om alleen aandacht te besteden aan verschillende typen argumenten en de manier waarop zij een discussie beïnvloeden. Het vraagt, dat we ook

¹¹³ Deze stelling komen we in Nederland o.a. tegen in het werk van Hartman, die spreekt over een democratie van grote bekken (Hartman, 2000), maar internationaal bijvoorbeeld ook in het werk van Henrik Bang, die meent dat er steeds meer ruimte komt voor een specifiek soort burger-participanten, citizen-experts, wat ten koste gaat van andere burgers (Bang, 2004)

¹¹⁴ Op welke manier je ook vorm geeft aan participatie, er zal altijd een bepaalde mate van uitsluiting zijn. Het probleem waar Hajer en andere op wijzen is, dat nu veelal dezelfde mensen buiten de boot dreigen te vallen. Dit heeft allerlei consequenties en vinden we terug in de oordelen. Zo wordt er vaak gesteld dat jongeren en allochtonen niet of nauwelijks deelnemen aan participatieve processen. Er wordt dan wel gesteld dat ze niet kunnen en willen. Hun niet-deelnemen wordt dan gezien als bewijs voor de stelling. Zoals ik in de vorige hoofdstukken heb laten zien, is dit een te eenvoudige voorstelling van zaken. Het niet kunnen of willen deelnemen is geen verklaring, maar is iets wat verklaring behoeft. De in dit hoofdstuk ontwikkelde ruimtelijke analyse vormt een onderdeel van een dergelijke verklaring. Andere mogelijke verklaringen zouden te maken kunnen hebben met de onderwerpen die besproken worden, andere activiteiten die prioriteit hebben, of economische en sociale achterstanden.

aandacht besteden aan de fysieke, technische en theatrale dimensies van participatieve processen. Om deze in beeld te brengen stelt hij een ‘dramaturgische’ analyse van participatie voor. Met een dramaturgische analyse bedoelt Hajer een analyse gericht op “the way in which scenes are scripted and staged as well as how the multifold players then subsequently act within and upon those scripts and stagings” (Hajer, 2005, p. 630). Ik heb hier niet de ruimte om meer specifiek uit te werken wat hij bedoelt met een dramaturgische analyse¹¹⁵. Waar het mij hier om ging was de analytische aandacht, die hij vraagt voor de ruimtelijke dimensie van participatieve processen. In de rest van dit hoofdstuk wil ik hier een bijdrage aan leveren door nauwkeurig te kijken naar hoe de door mij onderzochte bewoners bewust of onbewust aandacht hebben voor, en aandachtig vormgeven aan deze ruimtelijke dimensie.

Voordat we beginnen aan deze empirische analyse van de ruimtelijkheid, moeten we eerst het begrip ruimte nader bekijken. Volgens mij moeten een drietal betekenissen van dit begrip namelijk onderscheiden worden. Ten eerste verwijst het begrip ruimte naar de specifieke plaatsen waar mensen samen komen. Hierbij kan gedacht worden aan de concrete plaatsen zoals de bekende vergaderzaaltjes, het al genoemde buurtcafé ‘t Faboert in Antwerpen, de sociale ruimtes in de verschillende wooncomplexen in Pendrecht, of de basisschool in Dortmund. Maar je kan ook denken aan meer virtuele ruimtes: de website van de Pendrecht Universiteit, maar bijvoorbeeld ook een website als www.podnosh.com¹¹⁶. Al deze ruimtes verschaffen bewoners, professionals en beleidsmakers specifieke ruimtes waar ze samen kunnen komen om met elkaar in gesprek kunnen gaan. Waar bewoners veel tijd aan besteden is er voor te zorgen dat ze deze ruimtes zo kiezen en inrichten dat alle deelnemers zich welkom en thuis voelen. Hiervoor besteden zij veel aandacht aan de organisatie en (materiële) vormgeving van deze

¹¹⁵ In het artikel ontwikkelt Hajer een aantal concepten, dat hem hierbij moet helpen. Deze vat hij als volgt samen: “First, scripting refers to those efforts to create a setting by determining the characters in the play and to provide cues for appropriate behavior. Second, staging refers to the deliberate organization of an interaction, drawing on existing symbols and the invention of new ones as well as on the distinction between active players and (presumably passive) audiences. Third, setting is the physical situation, in which the interaction takes place and can include the artifacts that are brought to the situation. Forth, performance is the way in which the contextualized interaction itself produces social realities like understanding of the problem at hand, knowledge and new power relationships” (Hajer, 2005, p. 631).

¹¹⁶ Deze website wordt beheerd door Nick Booth, een voormalig BBC-medewerker, die allerhande social media –blogs, pod- en vodcasts, twitter etc, - inzet om bewoners in wijken een stem te geven. De expertise, die hij hiermee heeft opgebouwd, geeft hij inmiddels samen met andere vrijwilligers door via Social Media Surgeries. Tijdens deze bijeenkomsten worden bewonersgroepen uitgenodigd en ingewijd in de beginselen van Social Media. Dit heeft ertoe geleid, dat in Birmingham verschillende bewonersgroepen dit nieuwe medium omarmd hebben.

ruimte. Een aantal aspecten hiervan vormen het onderwerp van de volgende paragraaf.

Maar ruimte heeft niet alleen een concrete betekenis. Het begrip ruimte wordt ook vaak in overdrachtelijke zin gebruikt. Het verwijst dan naar het maatschappelijk domein of de publieke ruimte, waarin burgers, overheidsvertegenwoordigers en professionals met elkaar het gesprek aan gaan. Anders gezegd gaat het dan dus om de vraag, in hoeverre er ruimte is voor betekenisvolle interactie. Ook hier geldt dat er in een ruimte meer of minder gelegenheid aanwezig kan zijn voor het voeren van dit gesprek. Het is deze communicatieve ruimte, die ik in paragraaf 8.6 nader onderzoek.

Om de betekenis van mijn ruimtelijke analyse langs deze twee lijnen op waarde te schatten, is het van belang op een derde betekenis van het begrip ruimte te wijzen. Dit draait om de functie die ik aan ruimte toeken: ruimtes zijn neutraal noch determinerend, maar *structurerend*. Dat een ruimte geen neutraal gegeven is, mag uit het voorgaande als duidelijk voorondersteld worden. Als mijn argument geaccepteerd wordt dat de manier, waarop we vormgeven aan ruimtes, invloed heeft op de interactie, dan kan men ruimte niet langer als neutrale achtergrond beschouwen¹¹⁷, maar verdient zij onze expliciete aandacht. We moeten echter oppassen dat we vervolgens niet in de tegenovergestelde val trappen en aan ruimtes een determinerend karakter toeschrijven. In plaats daarvan schrijf ik, onder andere in navolging van Giddens, ruimte een lichtere, meer specifieke betekenis toe: de manier waarop een concrete of overdrachtelijke ruimte wordt ingericht maakt bepaalde omgangsvormen mogelijk en waarschijnlijk. Giddens spreekt in dit kader van de structurende kwaliteit van ruimte (Giddens, 1984). Een kort voorbeeld zal duidelijk maken wat we bedoelen. Als op een inspraakavond bewoners ieder maximaal twee minuten spreektijd krijgen en zich tegenover vertegenwoordigers van de stad bevinden, dan presenteren ze hun standpunt waarschijnlijk minder genuanceerd dan wanneer ze zonder tijdslimiet en in een ontspannen setting kunnen spreken.

Wagenaar en Hajer vertrekken ook vanuit een dergelijk opvatting van ruimte. Wagenaar maakt daarbij gebruik van ideeën uit de complexiteitstheorie. Verwijzend naar het werk van Axelrod en Cohen stelt hij, dat dit systeem van communicatieve elementen moet worden opgevat als “een ruimte waarvan de architectuur de interacties tussen actoren op een bepaalde wijze structureert.

¹¹⁷ Dit was in de (sociale)geografie, de sociologie, maar bijvoorbeeld ook in de politieke wetenschap lange tijd wel gemeengoed. Zie voor de geschiedenis van deze opvatting van ruimte en een alternatief bijv. Löw, 2001.

Binnen een dergelijke ruimte zijn actoren op zo'n manier gelokaliseerd, dat hun interactie met andere actoren meer of minder waarschijnlijk wordt" (Wagenaar, 2005, p. 50). Een ruimte biedt dus enerzijds mogelijkheden en kansen tot interactie, maar is anderzijds gevuld met obstakels, beperkingen, en barrières. Hajer, ten slotte, wijst op het performatieve karakter van de scènes en settings die aan de hand van een dramaturgische studie worden blootgelegd. Dit drukt hij als volgt uit: "practices of participation construct their participants and some may construct people as protesters, whereas other practices may create collaborators. (...)if the setting of policy deliberation has performative effects, then the active manipulation of the setting of policy deliberation, or what is here called staging, becomes a concern for a search for a new deliberative policy making" (Hajer, 2005, p. 626). Alle drie de auteurs vragen op deze manier dus aandacht voor de architectuur van de ruimtes, waarin participatie plaatsvindt. Het is vanuit dit perspectief dat ik nu overga op de analyse van de door mij bezochte publieke bijeenkomsten.

8.5 Het organiseren van communicatieve ruimte

Veel participatie speelt zich af in specifieke concrete ruimtes. Dit mag vanzelfsprekend worden geacht, maar die vanzelfsprekendheid lijkt er ook voor gezorgd te hebben dat er in het onderzoek naar bewonersparticipatie weinig aandacht besteed is aan deze ruimtelijke dimensie (zie voor zelfde constatering, Parkinson, 2009). Dit in tegenstelling tot bewoners die, zo bleek tijdens de door mij bezochte bijeenkomsten, juist expliciet aandacht besteedden aan het kiezen en inrichten van deze ruimtes. In het vervolg van deze paragraaf laat ik zien, hoe kleine organisatorische ingrepen van groot belang zijn voor deelname aan en de kwaliteit van het gesprek. Om dit te analyseren maak ik gebruik van de aantekeningen die ik tijdens het veldwerk heb gemaakt. Aan de hand van voorbeelden uit de diverse onderzoekslocaties laat ik zien hoe de door ons geïdentificeerde elementen op impliciete en soms zeer expliciete manier door bewoners worden ingezet om vorm te geven aan het soort relaties dat tijdens dergelijke bijeenkomsten kan¹¹⁸ ontstaan. Daarbij besteed ik niet alleen aandacht aan de bijeenkomsten zelf, maar ook aan het proces, voorafgaand aan de bijeenkomsten. Wie, wanneer en hoe je mensen uitnodigt is namelijk ook van

¹¹⁸ Kan ontstaan, omdat de vormgeving van een ruimte geen garantie is voor het daadwerkelijk ontstaan van kwalitatief goede relaties. Het schept enkel voorwaarden die maken dat het ontstaan van dergelijke relaties waarschijnlijker is. Dit voorbehoud geldt voor veel van de door mij ontwikkelde analyse: ik probeer te laten zien, waar volgens mij de kracht of zwakte van bepaalde praktijken vandaan komt, niet met het idee dat je deze regels overal kan toepassen, maar als zaken die we in ons achterhoofd moeten houden. Ze zijn bedoeld om mensen scherp te houden.

groot belang. Ik bespreek de volgende elementen: locatie, tijd, eten en drinken, uitnodiging en aankondiging, gebruik van de ruimte en techniek. Dit is zeker geen uitputtende lijst, maar maakt wel duidelijk, waarom er meer aandacht zou moeten bestaan voor de organisatorische kant van participatie.

8.5.1 *Locatie*

Bijeenkomsten van de *Bewonersgroep Richardstraat en Omstreken* zijn altijd in hun eigen café. *Nordmarkt Plus* komt bij elkaar in de openbare basisschool aan de Nordmarkt. De bijeenkomsten van de Pendrecht Universiteit zijn op verschillende locaties in de wijk: het Pendrecht Theater, de sociale ruimtes van het bejaardentehuis Korpesteijn, Valkesteijn of het zojuist opgeleverde nieuwe complex Schouwen. Deze ruimtes hebben een aantal zaken gemeen. Het zijn ruimtes die bewoners al ervaren als ruimtes, die van hen zijn. Ze komen er ook om te kaarten en te knutselen, ze drinken er wel eens wat of hun kinderen gaan er naar school. Het zijn plaatsen, die ze dus al kennen en waar ze zich al (een beetje) thuis voelen. Dat bewoners zich thuis voelen is belangrijk. Het vergroot de kans, dat bewoners zich actief zullen mengen in het gesprek. Bewoners zullen zich vaak vertrouwd en vrijer voelen in hun eigen omgeving dan in een officiële ruimte van de gemeente. Locaties in de buurt vergroten tenslotte de kans, dat er een groot en breed publiek op de bijeenkomsten af komt. Men hoeft geen vervoer te regelen, het is dicht bij huis en men kent de omgeving. Maar het feit dat professionals naar een plaats komen, waar zij zich thuis voelen (en waar diezelfde professionals zich misschien juist wel niet op zijn gemak voelt), heeft ook een grote symbolische waarde. Het drukt een zekere mate van betrokkenheid aan de kant van professionals uit. Het geeft een signaal, dat belangrijk is voor het ontwikkelen van een langdurige (vertrouwens)relatie. Doordat professionals en ambtenaren naar de wijk komen, kunnen ze met eigen ogen zien, waarover gesproken wordt. Hoewel het vaak absoluut niet de eerste keer is dat ze dit doen, heeft het expliciete karakter van hun aanwezigheid een groot symbolisch effect.

Soms wordt de locatie nog explicieter gebruikt om vorm (en inhoud) te geven aan een bijeenkomst. Een van de grote problemen in de Nordstadt in Dortmund is het verkeerd aanbieden van huisvuil. Om dit tegen te gaan werken verschillende partijen al langere tijd samen. Door regelmatig met elkaar te overleggen, proberen diverse betrokken instanties en vertegenwoordigers van de bewonersgroep de aanpak van de problematiek te coördineren. In dit kader komt men regelmatig samen op het kantoor van de Quartiersmanagers om over de problematiek te spreken. Deze vergaderingen hebben enige verbetering gebracht, maar hebben nog niet geleid tot een structurele verbetering. In gesprekken met

de Quartiersmanagers werd me duidelijk, dat er wat hen betreft nog te veel en te vrijblijvend gesproken werd. Om hier verandering in aan te brengen kozen ze ervoor om op een koude novemberdag bij een specifieke, zeer problematische vuilcontainer af te spreken. Rond de container lagen ook deze keer weer allerlei zakken huisvuil. Maar er stonden ook banken, een vuilnisemmer en zelfs een smerig matras. Bewoners, Quartiersmanagers, bestuurders en mensen van de vuilophaaldienst stelden gezamenlijk vast, dat hier snel een oplossing voor gevonden moest worden. Telefoons werden gepakt en instructies werden gegeven. Met dit beeld in het achterhoofd verplaatste de groep zich vervolgens naar het Quartiersbureau. Wat hier vervolgens gebeurde is een goede indicatie van hoe locaties expliciet ingezet kunnen worden voor de vormgeving van gesprekken tussen verschillende actoren: in plaats van een algemene discussie, werden concrete stappen ondernomen om deze specifieke situatie te veranderen. De stadsreiniging gaf opdracht om het vuil op te halen en de deelgemeente en het *Quartiersbureau* stelden een brief op, waarin de omwonenden nogmaals duidelijk de spelregels voor huisvuil werden uitgelegd. Twee aanwezige bewoners werd gevraagd om ogen en oren voor de dienst te zijn en haar te informeren als de problemen zich bleven voordoen. Er ontstond, met andere woorden, een concreet en geïntegreerd plan van aanpak. Door een directe confrontatie met de problemen ontstond er een concreet gesprek, dat direct leidde tot maatregelen. De deelnemers zagen dit als een experiment. Als het zou slagen, zouden ze dit ook op andere plaatsen doen. Hierdoor ontstaan mogelijkheden voor maatwerk. Het gebruik maken van locaties om te komen tot andersoortige gesprekken en directe actie kwamen we ook op andere plaatsen tegen: een voorbeeld hiervan zijn gezamenlijke (nacht)wandelingen van bewoners met ambtenaren en professionals door de wijk. Zo was er in Dortmund een nachtwandeling — naar Haags voorbeeld —, waarbij bewoners en ambtenaren gezamenlijk constateerden, dat het 's nachts minder gevaarlijk was dan ze dachten. Wandelingen met een geïnstitutionaliseerd karakter zijn bijvoorbeeld het Nachtpreventieproject in de Schilderswijk, Den Haag (zie hierover o.a. Wagenaar, 2005), of het maandelijkse schouwen in Pendrecht. Door het goed kiezen van een locatie, ontstaat, met andere woorden, ruimte voor een ander soort betrokkenheid.

8.5.2 Tijd

Een andere manier om de betrokkenheid te vergroten heeft te maken met tijd. Door bewust met tijd om te gaan, zo blijkt, kan je ruimte bij mensen creëren. Dit

neemt ten minste drie vormen aan: continuïteit, timing en tempo¹¹⁹. Laat ik dit aan de hand van voorbeelden duidelijk maken. Bijeenkomsten van de *Bewonersgroep Richardstraat en Omstreken* zijn elke laatste dinsdagavond van de maand. Hier wordt slechts bij hoge uitzondering van afgeweken. Een groot voordeel hiervan is, dat iedereen —betrokken bewoners en betrokken ambtenaren en politici — er rekening mee kan houden in zijn of haar agenda. Deze zekerheid vergroot de kans dat mensen deelnemen. De continuïteit is belangrijk voor het ontwikkelen van duurzame relaties. Daarnaast maken alle groepen verslagen van de bijeenkomsten. Dit wordt in het begin nog wel eens achterwege gelaten, omdat men denkt dat een probleem snel opgelost zal zijn. Maar na verloop van de tijd maakt iedereen een verslag. In Antwerpen en Dortmund vrij uitgebreid en formeel, in Pendrecht wat minder formeel met een klein verslagje op de website, inclusief foto's¹²⁰. Door deze verslagen ontstaat ook een vorm van continuïteit, een soort collectief geheugen dat zich uitspreidt in de tijd. Ook als mensen afhaken – wat regelmatig en om legitieme redenen gebeurt – blijft hun kennis en werk bewaard.

Timing heeft te maken met strategisch omgaan met de kennis, die je hebt. Zo zagen we in Dortmund, dat men de informatie uit Utrecht over het Dortmundse onderzoeksrapport naar de mogelijkheden omtrent gedoogzones in Duitsland in eerste instantie nog even onder de pet hield om in te zetten op een beter moment. Maar het heeft ook een veel praktischer dimensie. De bijeenkomsten van de Pendrecht Universiteit zijn niet regelmatig, maar de tijd — het tijdstip waarop een bijeenkomst begint en eindigt — heeft invloed op de kwaliteit van de bijeenkomsten. Volgens een van de mensen achter de Pendrecht Universiteit:

Je moet proberen het tijdstip zo te kiezen, dat mensen, die werken er geen, of zo weinig mogelijk tijd vrij voor moeten nemen. Anders is de kans klein dat ze zullen komen. Maar je moet er ook voor zorgen, dat bijeenkomsten niet te laat eindigen. Veel deelnemers aan onze bijeenkomsten hebben kinderen en je moet ervoor zorgen dat die niet te laat naar bed gaan. Die moeten namelijk de volgende dag weer naar school.'

Afhankelijk van het publiek dat men wil bereiken zijn sommige tijdstippen geschikter dan andere. Als je thuisblijvende moeders wilt bereiken, is het slim om bijeenkomsten onder schooltijd te organiseren. Ook is het verstandig om bijeenkomsten niet te laat te beëindigen. Voor gesprekken met gepensioneerden

¹¹⁹ Voor een meer systematische uiteenzetting van de temporele dimensie van participatie zie Hickey en Mohan, 2004

¹²⁰ Dit laatste is volgens Bien Hofman belangrijk, omdat mensen dan eerder geneigd zijn te kijken naar een verslag, al was het alleen maar om te kijken of ze zelf op een foto staan.

is het misschien handig om overdag een bijeenkomst te plannen. In de wijken, waar wij onderzoek deden, durven veel ouderen 's avonds namelijk niet meer over straat. Door op deze manier slim met de tijd, of het tijdstip, om te gaan, vergroot je de kans dat mensen deelnemen.

Ten slotte manifesteert de tijd, die georganiseerd moet worden, zich ook nog op een derde manier. Dit werd mij duidelijk door een opmerking van de voorzitter van het bewonerinitiatief uit de Kievitsbuurt.

'Wij zaten vast in de bewonerscultuur en wij zaten vast qua snelheid. Dat is wel iets heel belangrijks. Telkens als je wilt reageren, zit je zo vast, je moet eerst bewonersgroepen samenroepen, je moet een datum vinden waarop iedereen dan samen kan komen, dan moet er een persbericht opgesteld worden en voor je het weet ben je tien dagen later en levert het niks meer op. Als er iets gebeurt, moet het de volgende dag zijn of er ontstaat een sfeer van 'hier wordt niet gereageerd', dus de eersten zullen gelijk hebben.'

Hier zie je, hoe ook elke keer gekeken moet worden hoe je zaken zo organiseert, dat je op tijd, op het juiste moment, kunt reageren. Soms heeft de bewonersgroep geen tijd om eerst iedereen bij elkaar te roepen en tot een gezamenlijk standpunt te komen. In dit geval kreeg iemand een mandaat om namens de groep te spreken. Zo organiseerden de bewoners dus snelheid.

8.5.3 Eten en drinken

Koffie en thee bij binnenkomst en in de pauze zijn onderdeel van elke bijeenkomst — onafhankelijk van wie haar organiseert. Maar soms hechten bewoners nog veel meer waarde aan eten en drinken. Zo komt de *Bewonersgroep Richardstraat en Omstreken* elke maand op dezelfde tijd in 't *Faboert* samen. Dit café, dat wordt bestierd door vrijwilligers en ligt midden in de wijk. Bewoners en ambtenaren treffen elkaar vooraf bij een kop koffie, maar kunnen elkaar ook achteraf bij een pintje informeler treffen. Kleine anekdotes of ergernissen worden uitgewisseld, persoonlijke verhalen worden verteld en de agenda wordt alvast doorgenomen.

Bij de avondbijeenkomsten van de Pendrecht Universiteit speelt eten een belangrijke rol. Hier wordt veel werk van gemaakt. Lokale partners, zoals de poelier of een groepje bewoners, worden gevraagd om tegen een geringe vergoeding eten te verzorgen. Bewoners en ambtenaren zitten daarbij door elkaar

heen¹²¹ en raken op die manier met elkaar in gesprek. Deze informele sfeer helpt barrières te slechten tussen bewoners en ambtenaren, maar ook tussen bewoners onderling.

Eten heeft twee belangrijke neveneffecten. Het eerste betreft tijd. Doordat mensen kunnen mee-eten krijgen ze ruimte in hun vaak drukke agenda en kunnen ze makkelijker deelnemen aan de bijeenkomsten. Het tweede is, dat bewoners op een andere manier dan in het (officiële) gesprek een bijdrage kunnen leveren aan het welslagen van een avond. Zo waren gesprekken tussen burgers en professionals in Pendrecht ook wel eens bij een Marokkaanse familie thuis. Deze groep kan zo via haar gastvrijheid toch mee doen aan gesprekken over de wijk. Eten creëert dus letterlijk ruimte voor andere mensen om deel te nemen.

8.5.4 Uitnodigingen en aankondigingen

Wanneer je bewoners vraagt, waarom ze niet aanwezig waren op een bepaalde bijeenkomst, dan zal vaak geantwoord worden dat men überhaupt niet wist dat er een bijeenkomst was. Een aankondiging via het huis-aan-huisblad of de wijkkrant wordt vaak over het hoofd gezien. Al doende hebben bewoners dit ook geleerd. In plaats daarvan hebben zij verschillende strategieën ontwikkeld om er voor te zorgen, dat bewoners wel op de hoogte zijn van bijeenkomsten. Zo worden uitnodigingen van bijeenkomsten van de Pendrecht Universiteit niet via de post verstuurd, maar worden bewoners zo veel mogelijk persoonlijk uitgenodigd. Deze manier van uitnodigen is arbeidsintensief en is gebaseerd op ervaringskennis, die van onschatbare waarde is. Uit eerdere ervaringen weet men, dat bewoners post vaak niet openen – het zou namelijk wel eens een rekening kunnen zijn – of gelijk met reclamefolders weggooien. Deze manier van uitnodigen levert een goede respons op. Dit kan versterkt worden door op plaatsen, die bewoners regelmatig bezoeken, aankondigingen op te hangen. Dus niet alleen een poster op het gemeentekantoor, maar juist bij de supermarkt of op basisscholen.

In Dortmund en Antwerpen worden uitnodigingen wel verstuurd, maar niet ad random. Er zijn in de loop van de jaren adressenlijsten gemaakt van bewoners en professionals, die weet hebben van de activiteiten en doelstellingen van beide

¹²¹ Iets wat altijd een probleem is bij meer formele bijeenkomsten. Ambtenaren en burgers praten vooraf vooral met mensen, die ze al kennen en pas als het programma begint, praten ze, gedwongen door de omstandigheden, met anderen. Hierdoor is het moeilijker om een band met elkaar op te bouwen. De rol en de identiteit zijn in een formeel gesprek anders dan tijdens een informele bijeenkomst.

groepen. Deze gerichte vorm van uitnodigen geeft een veel hogere respons. Daarbij is het vervolgens wel van belang, dat je uitnodigingen en aankondigingen op tijd verspreidt, want net als ambtenaren of professionals hebben bewoners ook een drukke agenda. Door te zorgen voor tijdige bekendheid, vergroot je de kans dat bewoners deelnemen.

8.5.5 Gebruik van de ruimte

Op het moment dat je mensen samen weet te krijgen op een bepaalde plaats, is het van belang dat je er over nadenkt, hoe je deze ruimte gebruikt en aankleedt. Dit bepaalt voor een deel de kwaliteit van de bijeenkomst. Waar zitten de mensen? Sprekers vooraan op een podium, of juist op gelijkwaardig niveau? De plaatsing in de ruimte vertelt een bepaalde boodschap. Professionals op een verhoging of achter een tafel zetten zorgt voor een fysieke afstand, die vaak zijn weerslag heeft op de interactie. Op verschillende plaatsen hebben we gezien, dat dit op een eenvoudige wijze kan worden doorbroken. Zo worden de bijeenkomsten van *Nordmarkt Plus* zijn in de aula van de basisschool georganiseerd. Hier wordt een kring gemaakt, zoals iedereen die ook van de kleuterschool kent. Er zijn geen fysieke barrières tussen de verschillende deelnemers en iedereen kan elkaar zien. Dit zorgt er voor dat iedereen wordt erkend als deelnemer aan het gesprek. De *Pendrecht Universiteit* besteedt veel aandacht aan de aankleding van de ruimte. Sprekers worden op hun gemak gesteld door vóóran geen tafels en stoelen te plaatsen, maar een woonkamersfeer te creëren: een bank en een bijzettafeltje, daarnaast een schemerlamp en een kamerplant. Zo wordt het makkelijker om plaats te nemen voor een zaal.

Beide opstellingen hebben als doel een situatie te creëren, waarbij bewoners zich op hun gemak voelen. Voor professionals geldt misschien het omgekeerde. Zij zijn vaak gewend om bij bijeenkomsten achter een tafel te zitten. Dit creëert een zekere afstand, die soms goed van pas komt. Door hen achter de tafel weg te halen, door de barrière die hen scheidt weg te halen, worden ze zich mogelijk bewust van de afstand, die door de meer gebruikelijke opstelling wordt bewerkstelligd.

8.5.6 Techniek

Mensen op hun gemak stellen kan worden versterkt door aandacht te besteden aan kleine zaken zoals de temperatuur van de ruimte, de akoestiek of te zorgen dat de benodigde techniek aanwezig is en werkt. Kleine praktische zaken geven

de ruimte een bepaalde kwaliteit, die een bijdrage levert aan de uiteindelijke kwaliteit van de bijeenkomst. Sprekers, die achterin niet te verstaan zijn, PowerPoint-presentaties met te veel en te kleine letters, filmpjes waarbij het geluid niet werkt of een kamer die aanvoelt als een sauna – het zijn allemaal zaken die bewust of onbewust doorwerken op de kwaliteit van een bijeenkomst.

De verschillende organisatorische aspecten, die ik in deze paragraaf heb besproken, zijn voorwaardenscheppend voor het opbouwen van een relatie tussen deelnemers. Ze hebben niet alleen tot doel, dat mensen komen, maar bovenal dat ze zich welkom voelen. Door aandacht voor deze organisatorische elementen krijgen deelnemers het idee, dat hun aanwezigheid en inbreng op waarde geschat wordt. Het worden ruimtes, waar mensen zich thuis voelen en waar ze open een gesprek met een ander willen aangaan. Het zorgt ervoor, dat er sprake is van plezierige bijeenkomsten (Diers, 2004). Dit is belangrijk, want niemand, zelfs de meeste geharde bewoner of ambtenaar, houdt ervan om uren te moeten luisteren naar sprekers. Het verkeerd organiseren van een bijeenkomst kan er voor zorgen dat je er niet uithaalt wat er in zit en dat in de loop van de tijd mensen vervreemd raken. Ze komen niet meer opdagen of stellen zich vijandig op. Door middel van de besproken organisatorische aspecten proberen bewoners dit te voorkomen. Dit zijn inzichten, die bewoners in de loop van de tijd en al doende hebben opgedaan. In de aandacht voor het ontwerp van de ruimte waarin participatie plaatsvindt, ligt een belangrijke les verscholen voor zowel actieve bewoners als professionals: de kwaliteit van de democratische interactie is niet alleen afhankelijk van de inhoud van het gesprek, maar kan bevorderd worden door aandacht te besteden aan de organisatorische kant van participatie.

8.6 Ruimte voor een goed gesprek

De positieve effecten van alle organisatorische aspecten worden eenvoudig teniet gedaan, als een andere belangrijke dimensie uit het oog wordt verloren, namelijk het creëren van ruimte voor betekenisvolle *interactie* tussen de deelnemers. Je kunt mensen wel op een goede manier uitnodigen en in een ruimte, waarin ze zich thuis voelen, bij elkaar brengen, maar dit betekent nog niet dat er zich ook een goed gesprek zal ontwikkelen. Hiervoor moet ook ruimte zijn. Om de kenmerken van zo'n ruimte te onderzoeken, zoom ik daarom in deze paragraaf in op de communicatieve kant van participatie. Centraal daarbij staat de vraag, in hoeverre door de manier, waarop een bijeenkomst georganiseerd is, deelnemers de mogelijkheid hebben om met elkaar in gesprek te gaan. Om goed duidelijk te maken waar de kracht van sommige van de voorstellen van de door mij onderzochte praktijken ligt, ga ik eerst nog nader kijken naar een veel gebruikte

methode om een dergelijke ruimte te creëren: de inspraak- of informatieavond. Hieronder volgt een korte beschrijving van een bijeenkomst in Antwerpen als contrast met onze verdere analyse van participatieve bijeenkomsten.

7 december 2006

's Avonds is er een vergadering in de Karel de Grote Hogeschool aan de Onderwijsstraat over de verhuizing van de Free Clinic, een hulpverleningsinstantie voor drugsverslaafden, van de Van Arteveldestraat naar de Schijnpoort. Als ik aankom zijn er al zo'n 40 aanwezigen en worden op het podium de laatste voorbereidingen getroffen met het testen van de microfoons. De zaal stroomt verder vol en de maximale capaciteit van 150 mensen wordt bereikt, waardoor enkele mensen buiten of in het gangpad moeten plaatsnemen. De verschillende sprekers — een woordvoerder van de Free Clinic, één van de schepenen en de burgemeester nemen plaats achter de tafel en de voorzitter van de avond neemt eerst kort het woord: 'we willen hier geen geroep zoals daarstraks buiten, we willen graag dat het ordelijk verloopt, als iemand een vraag wil stellen dan wacht hij tot de micro er is en dan stelt u kort en bondig een vraag of bedenking'. Vervolgens volgt een toespraak van de burgemeester. Het zijn vooral de eerste paar zinnen die indruk op me maken: 'Ik weet, dat we hier niet met een leuke boodschap komen zoals toen met het park en dat we dus ook niet op applaus hoeven te rekenen. Dat weten we, maar daarom moeten we ook juist hier komen, om hier met elkaar te praten over deze zaken. Maar ik wil gelijk duidelijk maken, dat de beslissing van de verhuizing van de Free Clinic naar de Schijnpoort al genomen is door het college. Daar kunnen we het over eens zijn of niet, maar die beslissing ligt er. Wat we wel kunnen doen, en dat is waarom we hier bij elkaar zitten, is de komende twee jaar — want over die periode hebben we het, want de Free Clinic opent zijn deuren op zijn vroegst eind 2008 — om die periode te gebruiken om met elkaar om tafel te gaan zitten, te luisteren naar de bezwaren, die er vanuit de buurt zijn en samen te kijken wat we daar aan kunnen doen.'

Na de toespraak van de burgemeester volgt een uitleg van de woordvoerder van de Free Clinic. Hij probeert uit te leggen wat ze wel, maar vooral ook wat ze niet doen, want hij heeft het idee, dat er veel misverstanden over bestaan. Terwijl hij aan het praten is, willen sommige mensen in de zaal hier meteen op ingaan, maar dit wordt tegengegaan door de voorzitter van de avond, die stelt, dat de bewoners, na het verhaal van de woordvoerder voldoende gelegenheid zullen krijgen om hun zeggje te doen. En dat doen ze, als het zover is, dan ook in grote getale. Wat al te verwachten was, gebeurt en de eerste paar sprekers zijn vooral opgewonden en geagiteerd en gaan precies in tegen hetgeen de burgemeester heeft gezegd — ze vragen zich hardop af, waarom deze kliniek juist weer naar Antwerpen-Noord moet verhuizen. Ook de rest van de avond kenmerkt zich door een veelal negatieve en soms bijna agressieve houding van de bewoners. Als we aan het einde van de avond weggaan hoor je overal om je heen teleurstelling en frustratie.

De hierboven beschreven bijeenkomst is waarschijnlijk voor velen herkenbaar. Ze bevat een aantal exemplarische kenmerken: bewoners zien zich geconfronteerd met een moeilijke, maar al genomen beslissing en zetten de hakken in het zand. Ambtenaren – of in dit geval de burgemeester – moeten zich keer op keer verdedigen en veel van de opmerkingen gaan niet zozeer over het specifieke onderwerp, maar draaien om procedures en de rol, die mensen hierin spelen. De georganiseerde frustratie, waar ik eerder over sprak, vindt hier een deel van zijn oorsprong. Aan de hand van dit voorbeeld kunnen we ten minste vier organisatorische fouten benoemen, die hiertoe hebben bijgedragen. Ik benoem ze hier kort en laat vervolgens aan de hand van voorbeelden zien hoe bewoners hieraan weten te ontsnappen.

- De bijeenkomsten zijn eenmalig: doordat alles dán moet gebeuren, hebben de deelnemers geen tijd om een gezamenlijke band op te bouwen, kunnen ze geen onderling vertrouwen kweken en hebben ze al helemaal geen tijd om gezamenlijk de situatie, waarmee ze zich geconfronteerd zien, te exploreren. (Wat wel gebeurt als bewoners zichzelf organiseren rond een bepaald probleem in de buurt (zie hoofdstuk 6). Hiermee gaat de gebruikelijke inspraak- of informatieavond in tegen bijna alle elementen van het ‘werk’ van bewonersparticipatie (zie vorige hoofdstukken).
- De bijeenkomsten zijn confronterend: ze vinden plaats om bewoners te laten meepraten over al genomen besluiten. Ze kunnen hun mening geven, maar een besluit kan niet meer teruggedraaid worden. Dit maakt het moeilijk om een constructieve positie in te nemen; het dwingt je al snel in de rol van tegenstander. Het ondermijnt de zin van de bijeenkomst en degradeert deze van meet af aan tot een leeg ritueel.
- De bijeenkomsten zijn strak gereguleerd: de meeste volgen eenzelfde, strikt georganiseerd patroon, dat vooral gericht lijkt te zijn om de reacties van burgers onder controle te houden. Op het podium zitten experts, die eerst hun verhaal mogen doen. Vervolgens kunnen bewoners reageren, binnen strikte tijdslimieten en volgens een vooraf opgelegde vorm. Dit plaatst ze bij voorbaat in een achtergestelde positie, die nog wordt versterkt door de (onuitgesproken) verwachting, dat mensen zich kalm, rationeel en in goed Nederlands moeten uitdrukken. Het behoeft geen toelichting dat het effect dan vaak averechts is.
- De bijeenkomsten bestendigen bestaande rolpatronen: dit sterk gereguleerde karakter heeft tot gevolg, dat bewoners, ambtenaren en professionals allemaal in hun gebruikelijke rol — inclusief alle

vooroordelen, verwachtingen en omgangsvormen —blijven vastzitten. Hierdoor praten mensen al snel langs elkaar heen of ontstaat er een wij-zij-houding.

De vraag is of deze situatie vermeden kan worden. De bewoners, waarmee ik tijdens het onderzoek heb samengewerkt, laten zien dat dit inderdaad mogelijk is. In wat volgt, laat ik zien, hoe bewoners met enkele simpele ingrepen proberen te ontsnappen aan bovengenoemde bezwaren.

8.6.1 Regelmatige bijeenkomsten

De wil om te participeren is de uitkomst van een lang proces van hard werken (zie hoofdstuk 6). Een eenmalige bijeenkomst kan daarom nooit de positieve bijdrage leveren, die ervan verwacht wordt. De door ons onderzochte praktijken laten dit zien. In Antwerpen-Noord vinden de maandelijkse bijeenkomsten van BR&O al sinds 1996 plaats. Eenzelfde continuïteit geldt voor de bijeenkomsten in Dortmund, waar de eerste bijeenkomsten eind jaren '90 plaatsvonden. De samenwerking in Pendrecht bestaat al sinds het eind van de jaren '70, toen de BOP zich organiseerde als tegenstander van de stedelijke vernieuwing in Rotterdam. In een later stadium werd ze veel meer een gesprekspartner voor verschillende partijen actief in de wijk, zoals de woningcorporatie, de politie, de deelgemeente en verschillende sociale- en welzijnsorganisaties. Net als andere bewonersorganisaties heeft de BOP de laatste jaren moeite mensen te activeren en te betrekken bij haar activiteiten. Via de Pendrecht Universiteit en Vitaal Pendrecht worden deze overlegstructuren nu weer nieuw leven ingeblazen. Langdurige samenwerking is de basis voor het ontwikkelen van onderling begrip, vertrouwen en de mogelijkheid om op een productieve wijze met conflicten om te gaan.

8.6.2 Ruimte om het gedeelde probleem te verkennen

In het vorige hoofdstuk concludeerden we, dat bewoners zeer goed in staat zijn om de complexiteit van de problematiek waarmee ze zich geconfronteerd zien onder woorden en onder de aandacht te brengen, omdat zij de situatie in al haar complexiteit beleven (zie hoofdstuk 7). Voor hen is het geen deelprobleem, maar een geheel van omstandigheden waarvoor een passende oplossing moet worden gevonden. Vanuit dit perspectief is het begrijpelijk, dat bewoners scherp reageren wanneer ze met een kant en klare analyse van de situatie worden geconfronteerd. Ze herkennen zich er niet in en zien voor zichzelf niet de mogelijkheid en de ruimte om iets met hun kennis te doen. Er is geen gezamenlijk leerproces; de

informatie- en/of inspraakavond drukt juist uit, dat de ander — vaak een ambtenaar of bestuurder — wel weet hoe het zit. Niet verwonderlijk dat bewoners dan al gauw de kont tegen de krib gooien. Dat het ook anders kan, bleek al eerder in het voorbeeld van de huisvuilproblematiek in Antwerpen. Bewoners zijn, ondanks dat de problematiek na al die jaren nog niet is opgelost, nog altijd bereid om constructief samen te werken en mee te denken. In een gezamenlijk traject ontstaat de mogelijkheid om te blijven werken aan de oplossing.

8.6.3 *Variatie in communicatievormen*

Een belangrijke rol voor het scheppen van spreekruimte ligt bij de voorzitter van de bijeenkomst. Zo worden alle bijeenkomsten van de Pendrecht Universiteit geleid door opbouwwerker Riex Westrik. Voor velen is hij een bekend en vertrouwd gezicht. Dit zorgt er mede voor, dat de Pendrecht Universiteit een podium biedt waar een Afghaanse vluchteling, een Antilliaanse moeder, oudere autochtonen, een aantal Turkse vaders en zelfs enkele Antilliaanse en Turkse probleemjongeren zich als ‘professor’ presenteren. Door zijn hartelijke stijl, maar ook doordat hij begrijpt wat er gezegd wordt door de bewoners en de professionals, creëert Westrik de voorwaarden voor het gesprek. Eenzelfde rol heeft in Dortmund dominee Friedrich Laker. Dit is wat Martin Gansau, de Quartiersmanager die al meer dan vijftien jaar betrokken is bij de wijk, over hem zegt:

‘Buiten mij heeft ook de vereniging Rund um Hannibal hier aan het begin ondersteuning verleend. Zo heeft bijvoorbeeld Friedrich Laker de eerst bijeenkomsten van Nordmarkt plus gemodereerd. (...) Die heeft in de loop van de jaren een bepaalde stijl ontwikkeld, een wonderschone verbindende stijl, een zeer positieve manier om mensen aan te spreken die verzachtend werkt.’

Door zijn persoonlijke stijl zorgt hij ervoor dat diverse, soms lijnrecht tegenover elkaar staande en zeer emotioneel gebrachte standpunten uitgesproken kunnen worden. Maar het gaat er niet alleen om dat emoties geuit kunnen worden, er is daarmee ook ruimte gecreëerd om de voors en tegens van de standpunten tegen elkaar af te wegen en om mogelijke oplossingen te exploreren. Zo kunnen moderatoren een belangrijke rol spelen bij het creëren van ruimte voor emoties, verhalen en interactie. Dit wordt nogal eens onderschat (maar zie Forester, 2009).

Maar je kunt deze ruimte ook creëren door hele andere werkvormen te gebruiken. Dit zien we bijvoorbeeld als we kijken naar het Pendrecht Theater. In

het Pendrecht Theater worden bewoners tijdelijk acteurs, die hun (eigen) verhaal over de wijk vertellen. Zo kunnen ze zaken onder woorden brengen op een manier, die tijdens formele bijeenkomsten niet kan. Waar formele bijeenkomsten veelal draaien om een zakelijk gesprek en het algemeen belang, biedt het theater ruimte aan persoonlijke geschiedenissen, emoties en analyse. Zo bestaan de Pendrecht Monologen uit drie verhalen over hoe verschillende etnische groepen in de wijk zijn gekomen, welke geschiedenis ze meebrachten en hoe de wijk langzaam veranderde. De kracht van de stukken ligt in het persoonlijke karakter van de verhalen. De regisseur:

‘Wij hebben ook Marokkaanse voorstellingen gemaakt die ook persoonlijke waren, maar dan zat er toch nog altijd iets in vanuit een thematiek of vanuit een wijk, terwijl we nu ontdekten van: ‘je kunt het ook over de wijk hebben, terwijl de verhalen heel persoonlijk lijken.’ En dat is nieuw, dat is in het wijktheater nieuw. Er worden wel verhalen verteld, maar het zijn toch altijd wat onpersoonlijke verhalen, terwijl dit ook gebracht wordt als persoonlijke statements.’

Aan de hand van deze en andere geschiedenissen leren mensen op een nieuwe manier naar elkaar en hun omgeving kijken. Verhalen spelen daarbij vaak een belangrijke rol. Dit heeft er enerzijds mee te maken, dat ze vaak op basis van een persoonlijke geschiedenis ergens bij betrokken zijn geraakt. Anderzijds geven verhalen vorm aan het denken. Corburn stelt, dat verhalen van centrale betekenis zijn voor wat hij ‘street science’ noemt. Hiermee verwijst hij naar de specifieke rol, die lokale kennis van bewoners speelt bij het begrijpen van maatschappelijke vraagstukken op het vlak van bijvoorbeeld ‘publieke gezondheid’. Over de functie van verhalen stelt hij vervolgens: “stories, however, are not merely representations of actions and consequences; stories are generative. As a form of discourse, by telling stories actors simultaneously shape, grasp, and legitimate both their actions and the situations that gave rise to their action” (Corburn, 2005, p. 44). Ze zien dingen, die ze daarvoor niet waarnamen of ze kunnen zaken in een nieuw daglicht zien. Ze ontwikkelen een breder perspectief op controversiële onderwerpen als immigratie, prostitutie, verslaving of jeugdcriminaliteit. Gevraagd naar hoe mensen zich door de stukken aangesproken voelen, vertelt de regisseur:

Nou ja, bijvoorbeeld Nico Ros, de directeur van de woningcorporatie, die zei tegen mij: ‘Weet je, ik heb nu voor het eerst beseft dat, als mensen hier komen, dat ze ook heel veel achterlaten. Dat heb ik eigenlijk nooit beseft, want ik had altijd zoiets van: ze komen hier halen en ik was alleen maar bezig met ‘ze komen hier halen’ en helemaal niet bezig met wat mensen achterlaten.’ Nou dat vond ik prachtig,’

De bewoners van de wijk zijn dus voor de corporatiedirecteur niet langer alleen huurders, maar krijgen een gezicht, een geschiedenis. Ze komen niet alleen van elders, maar brengen ook van alles mee. Sommigen herkennen iets, dat ze misschien nog nooit zo onder woorden hebben gebracht. Anderen wezen er juist op, dat ze de verhalen erg beschuldigend vonden, of vertelden dat ze nu beseften dat niet alleen de oude bewoners het een ‘rotwijk’ vonden, maar dat Turkse en Antilliaanse mensen dit ook zo voelden. In deze herkenning ligt de kracht en het succes van de Pendrecht Monologen.

‘Dat voel je aan het publiek, mensen zijn allemaal geëmotioneerd, mensen gaan en vallen voor de Marokkaanse of Turkse verhalen, omdat ze dat verbaal niet kennen. Ze gaan voor de emotie bij Ruud en Ellie (die vanuit Nederlands Indië naar Nederland zijn gekomen, ms) en ze gaan voor de herkenbaarheid bij Nel. De Antillianen, die herkennen hun verbaal weer, die waren daarop aan het reageren, maar die herkenden bij Ruud en Ellie weer heel veel, de boosheid daarin.’ (regisseur)

Verschillende etnische groepen horen (soms voor het eerst) het verhaal achter elkaars komst naar Rotterdam. Soms herkennen ze elementen uit hun eigen geschiedenis, in andere gevallen herkennen ze een bepaalde boosheid. Er ontstaat op deze manier meer wederzijds inzicht en daarmee hopelijk ook begrip. Wat je hier ziet gebeuren is, hoe er bruggen geslagen worden tussen groepen, die wel in dezelfde wijk leven maar vaak nog langs elkaar heen leven.

Dat de Monologen een succes waren, blijkt uit het feit, dat ze meer dan veertig keer op verschillende locaties in en buiten de wijk zijn opgevoerd — zelfs in het stadhuis van Rotterdam en op twee locaties in Birmingham. Ook de latere Pendrecht Dialogen, waarin niet het verleden maar het hedendaagse Pendrecht het thema was, was een groot succes in de wijk. Naast bewoners kwamen ook professionals, deelraadsleden en ambtenaren het stuk bekijken.

De theatervoorstellingen boden een inzicht, dat op een andere manier niet snel verkregen wordt: een spiegel op de wijk en op eigen activiteiten van bewoners. Via het theater werden zowel persoonlijke belevingen als de orale geschiedenis van de wijk zichtbaar en met elkaar gedeeld. De boodschap was, dat Pendrecht niet alleen een probleemwijk of een stedelijke vernieuwingsproject is. Nee, Pendrecht was voor deze mensen in de eerste plaats een wijk met een rijke, pluriforme en collectieve geschiedenis. Een geschiedenis, die verweven is met de persoonlijke identiteit van de afzonderlijke bewoners, hetgeen vervolgens ook mede vormgeeft aan de identiteit van de wijk. Met de Monologen en Dialogen zetten de bewoners hun eigen verhaal over de wijk tegenover dat van

bestuurders, professionals en ambtenaren. Opvallend was, dat bewoners heel anders uitdrukking gaven aan grootstedelijke problemen dan politici of ambtenaren: nuchter, onsentimenteel, verbonden met concrete individuen. Een probleem met Antilliaanse bovenburen wordt niet meteen gegeneraliseerd tot een algemeen probleem van etnische spanningen of gebrek aan integratie. Problemen zoals overlast, onveiligheid en spanningen tussen etnische groepen horen er (tot op zekere hoogte) bij. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met de verworvenheden van het leven in een stadswijk, zoals de levendige sfeer, de afwisseling en de gezelligheid. Bovendien hebben de bewoners een geschiedenis in de wijk, soms al generaties lang (Reijndorp, 2004). Het Pendrecht Theater en de Pendrecht Universiteit bieden door hun werkwijze ruimte aan deelnemers om op een andere manier over de wijk te spreken¹²².

8.6.4 Het omdraaien van traditionele rollen

Maar er gebeurt nog iets interessants in de colleges van de Pendrecht Universiteit, dat ik expliciet wil benoemen. Uitgangspunt bij de colleges van de PU is het omdraaien van traditionele rollen. Tijdens de colleges van de universiteit zijn de bewoners de professoren van de avond. Hun studenten zijn professionals van bijvoorbeeld de woningcorporatie, ambtenaren van de (deel)gemeente of de politie en eventueel ook nog andere belangstellende bewoners. De afgelopen jaren gaf de PU colleges over verschillende onderwerpen, zoals opvoeding, wijkveiligheid en de herstructurering van de wijk. Dit leidde tot veel bijeenkomsten waarin bijzondere gesprekken plaatsvonden.

Soms werden heel bijzondere groepen bij elkaar gebracht. Zo werd een groep bewoners gevraagd commentaar te leveren op een boek¹²³ vanuit hun eigen ervaring als actieve bewoners. Ambtenaren, bewoners en wetenschappers probeerden samen te begrijpen, hoe een burgerinitiatief door ambtenaren werd

¹²² De waarde van het doorbreken van deze hegemonie van het rationele spreken, zoals Young dit noemt, ligt erin, dat hier een zekere uitsluitende werking van uit gaat. Van burgers wordt vaak verwacht, dat zij zich net als ambtenaren en professionals (leren) uitdrukken. Doen zij dit niet, dan wordt dit al snel afgedaan als zijnde, dat ze niet precies weten waar ze over praten. Deze opvatting zorgt ervoor, dat ook ruimtes die claimen voor iedereen open te staan, op een bepaalde manier mensen uitsluiten. Dit kan zijn omdat mensen inderdaad niet de taal beheersen. Maar het kan evengoed zijn, omdat ze zich niet comfortabel voelen in een bepaalde taal, of omdat ze bepaalde gevoelens of ideeën niet tot uitdrukking kunnen brengen in een specifieke taal. Taal verwijst hierbij in eerste instantie niet zozeer naar Nederlands, Turks of Engels, maar eerder naar het verschil tussen een persoonlijke taal en bureaucratische proza (Drenth von Februar, 2006). Deze vorm van uitsluiting wordt wel aangeduid met de term 'discursieve uitsluiting'. Voor een verdere uitwerking van dit concept, zie bijvoorbeeld Young, 2000 en Tonkens 2009.

¹²³ Het ging hier om het boek *'Help!, een Burgerinitiatief'*, waarin de vraag hoe ambtenaren burgerinitiatieven kunnen faciliteren centraal staat (Heijden, J. van der, e.a., 2007).

beleefd. De bewoners waren soms erg scherp in hun oordeel over ambtenaren, maar het maakte ook duidelijk, dat bewoners vaak wel begrijpen hoe moeilijk het voor ambtenaren is. Aan het einde van de avond kregen de schrijvers van het boek een voldoende van de professoren-bewoners, omdat ze blijk gaven van inzicht in de moeilijkheid waar burgers en ambtenaren tegenaan lopen bij het organiseren van en reageren op bewonersinitiatieven.

Een ander voorbeeld hiervan is het Veiligheidscollege waar we dit hoofdstuk mee begonnen¹²⁴. Door de gekozen vorm ontstond een heel ander gesprek. Dit zien we al als we kijken naar de deelnemers van deze avond. Waar het bij (on)veiligheid in de wijk vaak over jongeren gaat, is het moeilijk om met jongeren — en zeker met de jongeren waar het om gaat — in gesprek te komen. Door ze als professoren te betrekken bij het college, kunnen ze in met woorden vertellen, hoe ze tegen de wijk aankijken. Door het omdraaien van de traditionele rollen worden mensen bereikt die anders niet aanwezig zijn. En het gaat verder. Door het omdraaien van rollen ontstaat ruimte voor andere gesprekken. Het daagt partijen uit zich te presenteren op een manier, die ze niet gewend zijn en naar anderen te luisteren omdat ze de situatie niet helemaal onder controle hebben¹²⁵. In het voorbeeld van het veiligheidscollege was aan het begin van de avond de spanning voelbaar. Niemand wist, wat hij ervan kon verwachten. Er werd niet over de jongeren gesproken, maar mét hen. De professional vertelde niet wat er moest gebeuren, maar werd gevraagd te reageren op de verhalen van de jongeren.

¹²⁴ Een goed voorbeeld van de waarde die gelegen is in het doorbreken van rolpatronen, vinden we in het werk van Jim Diers. Er leefde bij veel bewoners het idee dat de stad nieuwe speelplaatsen nodig had. Om bewoners te helpen deze ideeën te realiseren werd in een bepaald jaar een training georganiseerd, waarbij mensen van verschillende diensten en de lokale universiteit betrokken waren. De bijeenkomst leverde enige respons op en resulteerde in enkele nieuwe speelplaatsen. Het jaar daarop werd eenzelfde training nogmaals georganiseerd, maar ditmaal waren de sprekers geen professionals, maar betrokken bewoners. Hierover vertelt hij het volgende: “the volunteers were able to talk frankly and from personal experience about how to work with bureaucrats, mobilize the community, create a design in keeping with a neighborhood’s special needs and character, and raise funds. (...) This workshop was far more effective than the first year’s because it provided neighbourhood volunteers with the information they most needed. More important, the workshop provided inspiration” (Diers, 2004, p. 67). Door de rol van expert niet toe te bedelen aan degenen, die deze officieel hebben, maar aan bewoners, ontstond er dus een veel effectievere training. De ervaring en belevingswereld van beide partijen sloot veel beter bij elkaar aan, waardoor de informatie, die gedeeld werd van grotere waarde was. Wat we hier zien en waar we in het volgende hoofdstuk ook nog nader bij stil zullen staan, is, dat bewoners nieuwe rollen kunnen en willen opnemen en dat hiermee de rol van professionals ook verandert. Niet langer zijn zij degenen, die alles weten of moeten uitvoeren, een deel van hun werk zal er uit bestaan de voorwaarden te creëren, waarin anderen het werk kunnen doen.

Deze onbekendheid en onzekerheid leveren, als het goed gebeurt, kracht aan deze bijeenkomsten¹²⁶.

Het omdraaien van traditionele rolpatronen creëert, zo laten deze voorbeelden zien, ruimte voor nieuwe deelnemers en voor nieuwe manieren van deelnemen. Doordat bewoners eerst aan het woord komen, hebben zij grote invloed op de rest van het gesprek: omdat zij daarmee de agenda van de avond zetten en omdat hun termen, voorbeelden en manier van spreken centraal blijven staan in de discussie. Daarmee stellen ze impliciet ook een aantal problematische zaken in meer traditionele bijeenkomsten ter discussie. De manier van spreken die veelal van burgers gevraagd wordt, namelijk afstandelijk en rationeel, wordt hiermee tijdelijk naar de achtergrond geplaatst en er ontstaat ruimte voor een ander gesprek. Maar er gaat misschien nog wel een veel specifiekere werking uit van dit omdraaien van rolpatronen: de omkering werkt als een soort spiegel, die manieren van doen en spreken, die we voor vanzelfsprekend aannemen, ter discussie stelt. Dit ter discussie stellen gebeurt daarbij niet door er over te praten, maar door te laten ervaren dat het ook anders kan. Torgerson bespreekt dit fenomeen, als hij aandacht vraagt voor de ‘nar’ als zijnde een kritische medestander. De nar staat voor Torgerson tegenover de priester: “The priest follows tradition, the jester is impertinent. The priest prizes unity, form, and closure. The jester, perhaps appearing ludicrous, is a friend of openness, paradox, and diversity. (...) Without the priest there can be no coherent focus; without the jester, no lively challenge for development” (Torgerson, 1992, p. 225). De nar laat ons, in al zijn grappen, iets zien van onze werkelijkheid waar we normaal liever niet bij stil staan. Het is deze narrige functie, bovenop de meer inhoudelijke functie, die het voorbeeld van de Pendrecht Universiteit zo interessant maakt.

Tezamen bieden deze elementen — langdurige en explorerende samenwerking, waarbij ruimte is voor verhalen en emoties, waarbij uit traditionele rollen wordt gestapt — een belangrijke basis om betekenisvolle relaties te ontwikkelen die kenmerkend zijn voor *democratische communicatieve ruimtes*. Door aandacht te

¹²⁵ Dat is gelijk ook de reden waarom partijen vaak slecht naar elkaar luisteren. Het kan er toe leiden, dat je je gedachten en handelen moet aanpassen. Over de rol van luisteren en het gevaar dat er in schuilt, zie o.a. Bickford, 1996 en Forester, 1989.

¹²⁶ Maar mogelijk ook tegelijkertijd haar zwakte. Tot nu is een koppeling aan concrete actie nog problematisch gebleken. De onzekerheid en onbekendheid met betrekking tot conclusies, die inherent is aan deze manier van werken, past niet goed bij de manier van werken van overheden. We komen hier in het volgende hoofdstuk uitgebreid op terug en zullen dan ook nader onderzoeken, hoe professionals enerzijds met deze zaken geconfronteerd worden in hun werk en hier tegelijkertijd proberen een plaats aan te geven.

besteden aan deze aspecten ontstaat er ruimte voor een kwalitatief gesprek over maatschappelijke vraagstukken in de buurt.

8.7 conclusie

De narrige functie van de Pendrecht Universiteit waarmee we de vorige paragraaf eindigden, maakt de diepte van de oorspronkelijke weigering van de Pendrecht Universiteit op de uitnodiging van de stadsmarinier duidelijk. Torgerson volgend moeten we de PU zelfs dankbaar zijn voor haar weigering want de nar “obliquely bears witness to unwelcome insights that test the limits of what may properly and safely be said. When employed in the administrative sphere, carnivalesque language and logic generate unconventional perspectives that promise to enhance creative problem solving in the face of complexity” (Torgerson, 2003, p. 128)¹²⁷. Via een nader onderzoek van de oorspronkelijke weigering heb ik laten zien dat vormgeving van participatie-processen van groot belang is. In dit hoofdstuk heb ik geprobeerd hier meer inzicht in te geven door aandacht te besteden aan de software-matige kant van participatie.

In het laatste deel van het hoofdstuk heb ik laten zien, hoe zowel de organisatorische als de communicatieve kant van participatie vele verschillende vormen kan aannemen. De keuzes, die men in dit kader maakt, hebben invloed op de mogelijkheden die deze ruimtes bieden voor een betekenisvolle vorm van democratische deliberatie. Bewoners scheppen daarmee de voorwaarden voor processen die kunnen leiden tot de wil en de mogelijkheid om te participeren zoals ik die in hoofdstuk 6 en 7 heb geanalyseerd. Design is daarom van groot belang als men het streven naar actief burgerschap serieus wil nemen. Dat bewoners dit niet alleen kunnen mag duidelijk zijn, vandaar dat we in het volgende hoofdstuk onze aandacht van de bewoners zullen verleggen naar de bestuurders, ambtenaren en professionals die bewoners daarbij kunnen helpen of hier zelfs een leidende rol kunnen spelen.

¹²⁷ Of zoals hij dit punt in het al eerder naar verwezen artikel uit 1992 verwoordt: “The jester brings vitality and with to make us laugh. Yet the comic mood of the jester’s clowning only sets in sharper relief something else we know. The jester has a serious side and allows us – if we will but look and listen – to laugh at ourselves, to see ourselves as others see us, to take that crucial step in developing the focus of inquiry, whereby we expose ourselves to ourselves” (Torgerson, 1992, p. 233).

Hoofdstuk 9 De professional als vertaler

9.1 Inleiding

Tot nu toe heb ik bijna uitsluitend aandacht besteed aan bewoners. Ik heb hen aan het woord gelaten, omdat ik in dit onderzoek probeer zicht te krijgen op hoe bewoners in staat zijn om complexe lokale problemen in samenwerking met anderen aan te pakken. In de vorige hoofdstukken heb ik aandacht besteed aan de positie en de rol van burgers in dergelijke (deels door hen zelf geïnitieerde) praktijken. We hebben gezien dat burgers – onder bepaalde condities – tot veel in staat zijn. Door de manier, waarop ze vorm geven aan hun initiatieven – door een ruimte te creëren waarin bewoners zich als actieve bewoners kunnen en willen presenteren – zijn zij bereid en in staat om voor complexe maatschappelijke problemen in gezamenlijkheid te zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen. De actieve burgers die op deze manier naar voren treden vragen echter, wanneer zij in contact komen met de overheid, iets, waar diezelfde overheid veelal niet op ingericht is. Het gaat hen namelijk niet zozeer om goede dienstverlening of een gelijkwaardige behandeling; ze vragen eerder een zekere flexibiliteit van de overheid om met hen mee te denken en te bewegen. Een dergelijk actief burgerschap is iets, waarop onze bureaucratische op regels en prestaties ingerichte overheid, niet is ingericht (Macedo, 2005)¹²⁸.

Uit deze diagnose over de mogelijkheden en potentie van actief burgerschap spreekt een groot optimisme. Dit wordt vaak met een zekere scepsis bekeken; het zou getuigen van naïviteit. Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak noemen dit soort denken over actief burgerschap ‘onbevlekt’ of ‘spontaan’ burgerschap (Hurenkamp et al, 2006). Centraal bij deze manier van denken over actief burgerschap staat het idee, dat burgers de sleutel vormen tot het oplossen van allerhande sociale problemen en dat de overheid zich moet terugtrekken en burgers ruimte moet geven. Dit is volgens hen naïef. Uit hun onderzoek zou blijken, en dit onderschrijf ik van harte, dat “actief burgerschap alleen tot stand

¹²⁸ Zoals Leadbeater en Gros dit in hun artikel over ‘civic entrepreneurship’ onder woorden brengen: “The history of public organisations makes them ill-equipped to learn, as well as to play new roles. Most were designed as large bureaucracies, capable of processing large numbers of cases in identical ways to achieve equity of treatment, with audit trails designed to prevent fraud but not to encourage experimentation and risk taking. They are divided into professionally dominated departments and concentrate activity into narrow specialisms, with little cross-fertilisation of ideas or practices. Public organisations generally have heavy handed management systems, which provide limited autonomy or responsibility to frontline staff. These constraints make it difficult for the public sector to learn, even from itself, and to create more effective services” (Leadbeater en Gros, 1998, p. 14).

komt in een institutioneel stimulerende context: namelijk in interactie met, en ondersteund en gestimuleerd door actieve overheden, maatschappelijk organisaties en professionals” (Tonkens, 2008, p. 15). Tonkens pleit daarom voor een *‘uitnodigende overheid’*: een overheid die niet zozeer overneemt, maar aanvult, uitnodigt, stimuleert, verbindt en gaten vult. Een overheid met aandacht voor vormen van interactie en ondersteuning tussen burgers, organisaties, overheden en professionals, die maatschappelijke problemen kunnen oplossen. Een te grote nadruk op de kracht van spontaan burgerschap is volgens Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak echter niet alleen naïef, maar ook gevaarlijk, want “het overdrijven van het belang van ‘zelf doen’, teveel nadruk leggen op spontaniteit, betekent geen overschatting van wat burgers kunnen, maar leidt tot een miskennis van reëel bestaand burgerschap. Het selecteert de hoogopgeleiden nog verder uit, geeft hen nog meer ruimte, dan al gebeurt” (Hurenkamp e.a., 2006, p. 58). Door de manier waarop veel van deze processen nu namelijk vorm gegeven worden vanuit de overheid, wordt aanspraak gedaan op een eenzijdig repertoire aan vaardigheden. Te veel worden burgers gevraagd op te treden als ‘pseudo-beleidsmedewerkers’. Daarmee dreigt dus het gevaar, dat we onder het mom van meer ruimte voor burgerparticipatie, een groot deel van de mensen die vaak al moeite hebben mee te doen – de lageropgeleiden, de sociaaleconomische zwakkeren, of allochtonen –, hier nog meer moeite mee krijgen. Daarmee krijgt datgene, wat op basis van democratische waarden van inclusiviteit nastrevenswaardig lijkt, een zeker elitair karakter (zie ook Bang, 2003)

De bewoners, die in mijn onderzoek centraal staan, zijn zeker niet naïef. Eén van de eerste dingen, die zij doen op het moment dat zij in actie komen, is het aangaan van partnerships met partijen die hen kunnen helpen hun doel te bereiken. Zo kwamen we hiervoor al medewerkers van woningcorporaties, de politie, de vuilnisdienst, maar ook bestuurders tegen. Uit hun eigen woorden, maar ook uit de woorden van bewoners wordt duidelijk, dat professionals een belangrijke functie vervullen als het gaat om gezamenlijk te komen tot oplossingen. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te geven. Ten eerste ontbreekt het veel bewoners aan capaciteiten in materiële en niet-materiële zin, aan vaardigheden en aan de toegang tot de nodige (informatie)netwerken. Ten tweede hebben bewoners veelal niet de macht om publieke zaken geregeld te krijgen, het ontbreekt hen aan doorzettingsmacht¹²⁹. Zonder partners met een officieel mandaat worden bijeenkomsten al snel gereduceerd tot praatsessies. Ten derde,

¹²⁹ Daarentegen zijn zij wel in bezit van allerlei tactieken om beslissingen en uitvoering daarvan te vertragen. Dit varieert van procedurele mogelijkheden qua inspraak tot demonstreren en het opzoeken van de pers.

ten slotte, zijn publieke organisaties in hun doen en laten veelal nog niet ingericht op actief burgerschap. In het beste geval hebben ze een klantgerichte en vraaggestuurde oriëntatie in hun werken omarmd, maar dit betekent nog niet dat zij in staat zijn om met het soort actieve bewoners, waar we hier over spreken, om te gaan. Vaak lopen bewoners tegen muren aan. De professionals, waar ik in dit hoofdstuk naar kijk, kunnen een brugfunctie vervullen. Zij verbinden bewoners onderling, verbinden bewoners aan instituties, en verbinden instituties onderling. Door en via hen worden instellingen en personen aan elkaar gekoppeld en begint een gezamenlijke zoektocht naar ruimte en werkvormen, die een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van problemen in de wijken.

In dit hoofdstuk kijk ik hoe professionals aan deze brugfunctie invulling geven. Aan de hand van de analyse van interviews met politieagenten, opbouwwerkers, een ‘quartiermanager’, en een theatermaker laat ik zien, hoe zij hun rol zien in een veranderende omgeving, hoe ze daar in de praktijk invulling aan geven maar ook hoe ze hierbij tegen grenzen qua mogelijkheden en vertrouwen aanlopen, zowel bij hun eigen organisatie als bewoners. Ik zal daarbij laten zien, dat het werk van deze professionals goed begrepen kan worden als een vorm van ‘vertalen’. Voordat we echter naar de concrete professionals gaan, zal ik eerst laten zien hoe er na jarenlange weerstand tegen een (te) grote rol van professionals, de laatste jaren van diverse kanten juist wordt gepleit voor meer ruimte voor de professional. Dit vormt de achtergrond, waartegen de praktijken die ik in de rest van het hoofdstuk bespreek, kunnen worden begrepen.

9.2 De terugkeer van de professional¹³⁰

Na jaren in het verdomhoekje gezeten te hebben maakt de professional de laatste tijd een serieuze comeback. Er is hernieuwde aandacht voor de positieve, maar moeilijke rol die professionals in de frontlijn kunnen spelen bij het omgaan met maatschappelijke vraagstukken op het gebied van zorg, sociaal en geestelijke welzijn, leefbaarheid en sociale verbinding (zie bijvoorbeeld Duyvendak et. al. 2006, Van der Lans, 2008; RMO 2008; Hartman en Tops, 2005). Dit volgt op een lange periode van kritiek op de rol van professionals. Deze kritiek nam verschillende vormen aan. In de jaren '60 werd professionals vooral aangerekend dat ze betuttelend, bevoogdend en paternalistisch te werk gingen (Van der Lans,

¹³⁰ Ik richt mij in deze paragraaf op de discussie over de rol van professionals zoals deze zich in Nederland heeft voltrokken. Kijken we breder dan zien we in heel West-Europa, dat zich enigszins gelijklopende discussies voltrekken. Zo zijn in de bundel van Duyvendak et. al. over veranderingen in professionalisme bijdragen over de veranderende situatie in Nederland, maar ook België (Loopmans, 2006), Frankrijk (Body-Gendrot, 2006), Duitsland (Vogd, 2006) en Engeland (Davies, 2006) opgenomen.

2008). Professionals zouden in plaats daarvan veel meer moeten vertrekken vanuit de leefwereld van de bewoners. In de jaren '80 volgde hier vervolgens de kritiek op dat professionals in de praktijk niet zozeer bezig waren met de burgers en hun problemen, maar met het in stand houden van de eigen markt en beroepsgroep. Deze kritiek kreeg zijn klassieke verwoording in Hans Achterhuis' boek *De markt van welzijn en geluk* (Achterhuis, 1979). Deze en andere vormen van kritiek – het werk van deze professionals zou weinig transparant en controleerbaar zijn, de effectiviteit van interventies zou te wensen overlaten – hebben er toe geleid, dat er op allerhande manieren geprobeerd is opnieuw greep te krijgen op dit veld. Hierin kunnen twee logica's onderscheiden worden: een marktlogica en een bureaucratische logica (Tonkens, 2008). In het eerste geval wordt vooral gekeken in hoeverre marktpartijen beter en efficiënter in staat zijn om het werk van professionals te doen. In het geval dat overheden toch een verantwoordelijkheid blijven houden, wordt steeds meer de nadruk gelegd op transparantie, verantwoording en standaardisering.

Recentelijk wordt echter van allerlei kanten gesteld dat deze twee logica's er toe geleid hebben dat professionals steeds minder in staat zijn om hun werk als professional te doen en dat hiermee de kwaliteit van de dienstverlening ernstig tekort schiet (zie bijv. Mol, 2006; RMO, 2008; Tonkens, 2008; Van der Lans, 2008 en WRR, 2004). Hierbij worden verschillende elementen onderscheiden. De toegenomen regelgeving zou tot gevolg hebben, dat professionals meer tijd kwijt zijn aan rapporteren dan dat zij contact hebben met cliënten; de kwantificering van de professionele sector zou leiden tot eenzijdige aandacht voor de gemakkelijke gevallen; organisaties zouden te veel naar binnen gericht zijn in plaats van op de cliënten waarvoor ze eigenlijk bedoeld zijn; beleid zou blijven steken in goede voornemens en van de uitvoering komt weinig terecht, ook omdat het gemaakt wordt door mensen die geen verstand hebben van wat er op de werkvloer gebeurt; de afreken- en verantwoordingscultuur zorgt er voor, dat professionals zich steeds meer proberen in te dekken in plaats van het beste te doen voor hun cliënten. De lijst van klachten is lang, maar wordt goed samengevat door Tonkens als zij zegt, dat er op dit moment vooral georganiseerd wordt op basis van wantrouwen – de professional moet in de greep gehouden worden - in plaats van op vertrouwen. Ze stelt, gezien de brede steun die er voor deze analyse lijkt te zijn, dat “in korte tijd de professional ons nieuwe maatschappelijke slachtoffer en onze nieuwe held” werd (Tonkens, 2008). De oplossing voor deze problematiek wordt vervolgens gevonden in het weer meer ruimte geven aan professionals om hun werk te doen. Dit klinkt, gezien de beklemming die uit de verschillende argumenten naar voren komt, aannemelijk.

Maar het vraagt wel, dat we goed nadenken over wat dit in de praktijk betekent. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien heeft ruimte namelijk een structurerende werking. Hoe we hier dus vorm aan geven, heeft gevolgen voor de mate waarin professionals ook daadwerkelijk in staat zijn of worden gesteld om naar beste vermogen te functioneren. Van verschillende kanten worden daarom ook kanttekeningen geplaatst bij deze roep om meer ruimte voor professionals.

Ten eerste wordt de angst geuit dat we door meer ruimte te geven aan de professional, weer ruimte creëren voor bevoogding en betutteling, iets waar men na de jaren '60 juist afscheid van dacht te hebben genomen. Volgens Van der Lans doet deze voorstelling van zaken geen recht aan de huidige situatie: “De jaren vijftig komen niet uit de geschiedenis te voorschijn als professionals anders gaan werken. Die zijn echt voorbij. De burgers achter de voordeur en de professionals, die aankloppen, zijn immers niet dezelfde mensen als die elkaar in de jaren vijftig troffen” (Van der Lans, 2008, p. 98). Hoewel Van der Lans meent dat dit gevaar niet zo groot is, geeft dit wel goed weer dat we kritisch moeten kijken naar de manier waarop professionals zich opstellen.

Ten tweede lijkt er soms wel sprake van een idealisering van de professional en een naïef geloof dat, als we maar meer ruimte aan hem of haar geven, alles goed komt. Vooral managers moeten het daarbij ontgelden. Hun afstandelijke, abstracte, op de organisatie-gerichte blik zou er toe leiden, dat professionals niet de ruimte krijgen om te doen waar zij goed in zijn. Noordegraaf stelt dat dit te eenvoudig is en vooral een hoog symbolisch karakter heeft. In plaats van de schuld aan de manager toe te schrijven, stelt hij dat een goede manager professionals juist kan helpen, in zoverre hij of zij in staat is een omgeving te creëren waarin professionals zich professioneel kunnen gedragen. Hij concludeert daarom dat “de toerekening van schuld aan de manager is in die omstandigheden niet alleen te eenvoudig, maar ook gevaarlijk. Publieke managers zouden juist wel eens belangrijk kunnen zijn – belangrijker dan bijvoorbeeld politici – om met die omstandigheden om te gaan” (Noordegraaf, 2008, p. 13). Een eenzijdig vertrouwen op de professional zou met andere woorden – evenals een eenzijdig vertrouwen op de actieve burger – van een zekere naïviteit getuigen. De analyse van Noordegraaf vraagt ons verder te kijken dan de professionals. Zij functioneren in een bestuurlijke en organisatorische omgeving, die van grote invloed is op hun (on)mogelijkheden. Ondernemende professionals (Van der Steen en Van Twist, 2008; Leadbeater en Goss, 1998) vragen om organisaties, die dergelijk gedrag ondersteunen en mogelijk maken (Tops en Hartman, 2005). Het management kan hierin een rol spelen (Noordegraaf, 2007) door bijvoorbeeld

binnen een organisatie een cultuur te creëren waarin risico's, initiatief en improvisatie gewaardeerd worden (Vera en Crossan, 2005).

Een derde argument luidt dat niet alle professionals even professioneel zijn. Zoals Schillemans in zijn bijdrage aan het RMO rapport *De ontkokering voorbij* stelt: "Niet alle uitvoerders zijn ook *professionals* in de betekenis dat ze niet alleen hun vak verstaan, maar ook op de inhoud en de grenzen daarvan kunnen reflecteren. Het eerste vereist toezicht (dat kan vanuit de beroepsgroep zelf) en het tweede vereist 'opleiding'" (Schillemans, 2008, p. 101-2). Schillemans wijst er hiermee op, dat professionals te lang gevangen hebben gezeten in bepaalde manieren van denken en handelen. Ze alleen maar ruimte geven en menen, dat op deze manier vanzelf de 'ware' professional boven komt drijven, zou naïef zijn. Gerichtte training, veranderingen in de curricula aan de opleidingen en een kritische reflectie op het eigen functioneren vanuit zowel het veld als de wetenschap, moeten hier een bijdrage aan leveren.

Een vierde en laatste argument luidt ten slotte, dat professionals misschien niet zozeer lijden aan te weinig, maar eerder aan te veel ruimte. "Vooral als het gaat om de morele kaders van hun handelen, ervaren veel professionals een gebrek aan professioneel en maatschappelijk debat, maatschappelijk mandaat en maatschappelijke steun" (Tonkens, 2008, p. 12). Professionals, zo luidt het argument, missen niet alleen een organisatie of de professionele competenties die hen in staat stellen om hun werk naar behoren te doen. Daarnaast missen ze ook een maatschappelijke omgeving waarin zij morele kaders en een mandaat vinden om hun soms ingrijpende maatregelen te legitimeren. De roep om krachtig optreden van professionals vindt plaats in een tijd waarin inbreuk van buitenaf, bemoeienis door de overheid of een moreel oordeel door een ander weinig gewaardeerd en geaccepteerd worden (Tonkens, Uitermark en Ham, 2007).

Vanuit deze kanttekeningen bij de roep om meer ruimte voor de professional blijkt, dat dit meer met zich meebrengt dan het simpelweg opzij stappen van de overheid of het management. Het vraagt, dat we kijken naar zowel de organisaties waarin professionals functioneren, als naar de opleiding en het gedrag van professionals zelf en naar de bredere maatschappelijke context waarin zij gevraagd worden een vooraanstaande rol te spelen. In het vervolg van dit hoofdstuk wil ik aan deze discussie een bijdrage leveren door het werk van diverse professionals die ik in mijn onderzoek ben tegen gekomen, nader te analyseren.

9.3 Schetsen van een nieuw professionalisme aan de frontlijn

In de bestuurskunde, de criminologie en andere disciplines krijgen het soort professionals waar we het in dit hoofdstuk over hebben – wijkagenten, opbouwwerkers en quartiermanagers – sinds het verschijnen van Lipsky's *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of individuals in public service* (1980) systematisch aandacht. Lipsky verzette zich met zijn boek tegen de toen dominante opvatting, dat beleid van bovenaf gemaakt zou worden door politici en beleidsmakers. Professionals waren in deze opvatting enkel de uitvoerders van dit beleid. Lipsky stelde hiertegenover een beeld, waarin beleid juist alleen betekenis en vorm kreeg in de implementatie van dit beleid aan de frontlijn, dat wil zeggen daar, waar de professionals in direct contact staan met de mensen, waarop het beleid zich richt. Beleid, zo stelde Lipsky polemisch, wordt met andere woorden juist in de uitvoering gemaakt. Maar het ging Lipsky om meer dan polemieken. Hij wilde met zijn empirische analyse van hetgeen *street-level bureaucrats* dagelijks doen, een centrale paradox van het openbaar bestuur blootleggen. Zoals hij deze in het speciaal hiervoor geschreven voorwoord van de 30-jarige jubileum-editie van het boek schrijft: “how to treat all citizens alike in their claims on government, but at the same time to be responsive to the individual case when appropriate” (Lipsky, 2010, p. xii).

Deze paradox verklaart de ondertitel van het boek. De dilemma's, waarmee professionals dagelijks mee van doen hebben, zijn hier namelijk een uitdrukking van. In hun zoektocht naar de juiste balans hiertussen moeten professionals steeds keuzes maken. Professionals, zo stelt Lipsky, beschikken over een zekere discretionaire ruimte: een ruimte om op basis van eigen inzicht en oordeel af te wijken van regels, procedures en voorschriften. Tegelijkertijd moeten zij echter ook functioneren onder een permanente druk om resultaat te leveren, waarbij ze geld en tijd te kort komen om dit ook daadwerkelijk te doen. Beide elementen samen maken dat professionals in de loop van de tijd zogenaamde '*coping mechanisms*' ontwikkelen – routines, simplificaties, eigen doelstellingen, stereotyperingen – die hen in staat stellen om enerzijds te oordelen, maar tegelijkertijd ook grote groepen mensen te bedienen.

Zoals gezegd, met deze analyse breekt Lipsky met het dan vigerende beeld over beleid en beleidsimplementatie. Zijn boek vindt zowel in de wetenschap als in de praktijk grote weerklank. Zijn werk vormt één van de kernwerken van de 'policy implementation studies', die een belangrijk onderdeel uitmaken van de bestuurskunde. Mij gaat het hier echter om de praktische implicaties die zijn studie heeft gehad. Zijn stelling, dat beleid werd gemaakt in de uitvoering, paste

namelijk niet alleen slecht in het wetenschappelijk denken, maar stond ook haaks op hoe het openbaar bestuur georganiseerd was. Sterker nog: als wat Lipsky zei waar is, dan zet dit de deur open voor willekeur en wordt het onmogelijk om beleid te controleren. Via het opstellen van betere regels, procedures en voorschriften probeert men vervolgens grip te krijgen op deze professionals¹³¹. Er wordt wel begrepen dat niet alles in regels gevat kan worden en dat er altijd een zekere mate van vrije ruimte zal blijven bestaan. Dit moet dan echter wel onder strikte condities en supervisie gebeuren. Hiermee lijkt het sterk op het onderdrukken of temmen van de complexiteit, waarover ik in hoofdstuk 7 sprak. Maar net zoals dat in het geval van omgaan met complexiteit een onverstandige optie blijkt te zijn, is dit ook in het geval van het omgaan met discretionaire ruimte een weinig productieve houding. Zoals Maynard-Moody en Musheno dit mooi uitdrukken: “like putty, discretion can be squeezed by oversight and rules but never eliminated; it will shift and reemerge in some other form in some other place. This is a fact of life in the modern state” (Maynard-Moody en Musheno, 2003, p. 10)¹³².

Zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien, gaan er de laatste jaren dus weer stemmen op om juist de professional weer meer ruimte te geven. In de (internationale) analyse van deze ontwikkeling bouwt men voort op de inzichten van Lipsky, maar wordt ook nadrukkelijk gesteld, dat we niet eenvoudigweg zijn analyse kunnen toepassen in de huidige tijd. Dit heeft onder andere te maken met de ontwikkelingen die we eerder hebben beschreven. Zo zagen we in hoofdstuk 3 dat zich in het stedelijk beleid een ontwikkeling heeft voorgedaan, waarbij de overheid niet langer alleen verantwoordelijk is of wil zijn voor het formuleren en realiseren van beleid. In plaats daarvan zoekt zij de samenwerking met andere marktpartijen, maatschappelijke organisatie en burgerbewegingen. Juist in het soort wijken waar ik onderzoek hen gedaan, zo zagen we vervolgens in hoofdstuk 4, heeft deze verschuiving zich heel praktisch voorgedaan. Bij deze verschuiving van *government* naar *governance* kunnen allerlei kanttekeningen geplaatst worden, maar het heeft de bureaucratische wereld, waarin de *street-level*

¹³¹ Huppe en Hill omschrijven, wat dan gebeurt, als volgt: “This observed fact contributes to situations in which the performance of streetlevel bureaucrats is judged negatively by relevant public actors. The latter then seek to put the blame on a discretion perceived as too high. The standard reaction in such a case aims at limiting that discretion: by more rules, tighter control, and stricter procedures. But, as we have shown, Lipsky’s approach raises empirical questions about the conditions for the effectiveness of this standard reaction” (Huppe en Hill, 2007, p. 291).

¹³² Zo bestaan er allerhande strategieën om binnen sterk gereguleerde omgevingen een zekere vrije ruimte te creëren. Zo wijzen Mayo et. al. er op, dat diverse professionals niet alleen de regels omzeilen of vrij interpreteren, maar dat zij zich ook gespecialiseerd hebben in ‘strategic compliance’ (het snel invullen van de cijfers en dan weer door gaan met het echte werk, zoals ze dit noemen). Ze spreken in dit kader ook wel van ‘the art of impression management’ (Mayo et. al., 2007).

bureaucrats van Lipsky nog in functioneerden, in ieder geval van zijn vanzelfsprekendheid ontdaan (Maynard Moody en Musheno, 2003). Zoals Durose dit uitdrukt: “the turn to governance has implied that front-line workers should now be less influenced by the ‘rules’ of the public sector and guided more by the ‘relationships’, they form within their organization, across organizations in partnership and, notably, with the community” (Durose, 2009, p. 42). Van professionals in wijken wordt nu dus juist heel expliciet verwacht dat zij over en voorbij de grenzen van hun eigen organisaties kijken en de samenwerking zoeken met andere partijen (Mayo et. al., 2007). Daarmee is de rol van *street-level bureaucrats* in analytische en empirische zin opnieuw relevant geworden. Verschillende auteurs hebben nu aan de hand van empirisch onderzoek geprobeerd het werk van deze nieuwe professionals onder woorden te brengen¹³³.

In zijn analyse van het nieuw soort professionalisme dat hij langzaam ziet opkomen in het sociaal werk, stelt Jos van der Lans dat zij aan alle kanten proberen te ontsnappen aan de instituties, waarin zij jarenlang gevangen hebben gezeten. Hij houdt een pleidooi voor deze professional “die probeert te ontsnappen aan de kokers van de bureaucratische omslactigheden, die breekt met de weinig realistische sfeer van spreekkamers, die oog heeft voor het mobiliseren van sociale netwerken en zich niet afzondert in een deelspecialisme” (Van der Lans, 2010, p. 11). In een mooie beeldspraak ziet hij een verschuiving in het professionalisme van garagehouder naar wegwacht. De professional is niet langer iemand waar je naar toe gaat, maar hij komt naar jou toe. Hij of zij gaat *Eropaf!*. In een analyse over de ontwikkeling van het professionalisme die hierbij aansluit, spreekt Noordegraaf in dit kader wel van een hybride vorm van professionalisme (Noordegraaf, 2007). Hierin staat niet langer de toepassing van kennis centraal, maar gaat het veel meer om het kunnen beoordelen van en betekenis geven aan een situatie. Niet zozeer specialistische kennis definieert iemands professionaliteit, maar zijn vaardigheid om betekenis te geven aan en te handelen in het soort complexe institutionele omgevingen zoals we deze tot nu toe in deze dissertatie zijn tegengekomen.

¹³³ In wat nu volgt leg ik de nadruk op het handelen en de houding van individuele professionals. Uiteraard maakt niet één enkele professional het verschil. Veelal zijn verschillende organisaties betrokken bij maatschappelijke vraagstukken. Dit vraagt een hoge mate van coördinatie. Voor een interessante studie naar professionals, die gezamenlijk, gecoördineerd, over de grenzen van hun eigen professie willen kijken verwijs ik naar de studie van Joost Vos over de Rotterdamse Munchhausenbeweging (Vos, 2010). Zie ook <http://www.munchhausenbeweging.nl/>

Dit sluit weer mooi aan bij de historische beschouwing van Hess en Adams in hun artikel 'Knowing and skilling in contemporary public administration'. Hierin schetsen zij een lange historische ontwikkeling in het denken en doen van het openbaar bestuur. Ze ontwaren een ontwikkeling van een juridisch georiënteerd, hiërarchisch apparaat, via het beheer van maatschappelijke sectoren en de introductie van bedrijfsmatige managementtechnieken, naar de opkomst van governance-structuren, zoals ik deze in hoofdstuk 3 besprak. Dit heeft voor hen echter een belangrijke consequentie die niet altijd wordt voorzien: "In the past public administrators needed to 'know': the law in order to understand and apply the rules by which to operate; history, politics and philosophy in order to understand how these rules were legitimised; and recently economics in order to relate their actions to market mechanisms (...) Today, however, the skills increasingly required of public administrators relate, not so much to the knowledge itself, as to participation in the processes by which it is generated, intellectually legitimized and publicly valued" (Hess and Adams, 2002, p. 76). Waar eerst dus vanuit kennis en met zekerheid opgetreden kon worden, is dit handelen steeds aan twijfel onderhevig. Voordat gehandeld kan worden zal dus eerst een gezamenlijke situatie gecreëerd moeten worden, waarin zicht is op het vraagstuk en welke interventies dit eventueel vraagt. Daarmee sluiten ze dus aan bij de inzichten omtrent complexiteit zoals ik in hoofdstuk 7 besprak.

De vraag die ze zich vervolgens stellen is, welke vaardigheden in een dergelijke situatie van professionals gevraagd worden. Voor Hess en Adams draait het om vaardigheden als luisteren, onderhandelen, diplomatie, vertrouwen opbouwen, steun winnen en partnerships bewerkstellingen. Meer en meer bestaat de rol van professionals volgens Hess en Adams erin een situatie te creëren waarin ruimte is voor een 'cooperative process of discovery' (Hess en Adams, 2002, p. 77). Dit zijn geen vaardigheden die je leert aan opleidingen, maar die je al doende opdoet.

Dit zien we heel praktisch terug in onderzoek, dat de afgelopen jaren aan de universiteit van Tilburg is gedaan naar werken in de frontlijn. Hartman en Tops proberen aan de hand van twee concrete cases (huisbezoeken met de stadswacht en huisbezoeken met Interventieteams¹³⁴) onder andere meer inzicht te krijgen in de aard van het werk van deze teamleden. Om dit onder woorden te brengen, gebruiken ze diverse beeldspraken als 'je moet de situatie lezen', het vraagt om 'passend gedrag', je moet 'gevoel voor de situatie hebben', snel kunnen oordelen en handelen; en ten slotte uitnodigend zijn, maar tegelijkertijd grenzen kunnen

¹³⁴ Interventieteams zijn teams bestaande uit leden van meerdere organisaties als sociale dienst, buurtconciërges, politie en energiemaatschappij die achter de voordeur controleren of op bepaalde adressen alles wel goed gaat.

stellen. Meer formeel stellen ze, dat het draait om een situationele logica, waarin je als frontlijner moet vertrouwen op je “intuïtie, ervaring, improvisatievermogen en reactiesnelheid” (Hartman en Tops, 2005, p. 49). Werken aan de frontlijn vraagt met andere woorden een zekere ambachtelijkheid. Het draait om vakmanschap (zie ook Oosterling, 2009; Sennett, 2008). In later Tilburgs onderzoek naar de contouren en het functioneren van de doe-democratie geven Van de Wijdeven en Hendriks nog een belangrijk element van dit vakmanschap weer. Naast diverse praktische punten (bewegingsruimte, ondersteunen, aandacht geven, bestuurlijke back-up en raad en daad geven) spreken ze over een houding die professionals, die aan de frontlijn werken, kenmerkt. Dit doen ze door te wijzen op de dubbele betekenis van ‘er zijn’. Ten eerste duidt dit op een vorm van presentie, een grondhouding gekenmerkt door een welwillendheid om praktisch je steentje bij te dragen om zo een burgerinitiatief verder te helpen. Maar ‘er zijn’ betekent ook gemeente aandacht en interesse voor de bewoners en hun initiatief. Betrokken professionalisme is daarmee een vorm van ‘er zijn’, welke enerzijds vraagt om het bewaren van een zekere afstand zodat mensen het zelf kunnen doen, maar tegelijkertijd ook een nabijheid om te ondersteunen, waar nodig en je waardering te laten blijken (Van de Wijdeven en Hendriks, 2010, p. 45-50).

De hier genoemde auteurs zijn niet de eerste die proberen deze nieuwere vormen van professionaliteit onder woorden te brengen. Naast het werk van Schön over de ‘reflexive practitioner’ waar Noordegraaf instemmend naar verwijst, kan hier ook verwezen worden naar werk over de ‘reflective practitioner’ (Schön, 1983), ‘deliberative practitioner’ (Forester, 1999), de ‘everyday maker’, (Bang en Sorensen, 1999), de ‘everyday fixer’ (Hendriks en Tops, 2005), de ‘civic entrepreneur’ (Durose, 2009), of ‘frontlijnwerkers’ (Maynard-Moody en Musheno, 2003; Hartman en Tops, 2005). Wat al deze auteurs, ondanks hun verschillen (voor een bespreking van een groot deel van deze opvattingen over professionals, zie Van Hulst et. al, 2009), gemeen hebben, is dat zij op zoek zijn naar een vocabulaire om de creativiteit en het handelings- en improvisatievermogen van personen aan de frontlijn onder woorden te brengen. In het vervolg van dit hoofdstuk probeer ik aan de hand van een gedetailleerde analyse van interviews met diverse professionals een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van dit vocabulaire. Dit doe ik door in de rest van dit hoofdstuk een aantal professionals aan het woord te laten, die in meer of mindere mate betrokken zijn geweest bij verschillende geschiedenissen die we in vorige hoofdstukken vanuit het perspectief van burgers hebben bekeken. Zo komen de politieagent en de medewerker van de vuilophaaldienst uit Antwerpen aan het woord, die een

belangrijke rol speelden bij de ontwikkeling van de bewonersgroep in Antwerpen Noord; zullen we horen van de quartiersmanagers en de voormalige politie-chef van het district Nordstadt in Dortmund die zo'n belangrijke schakel vormen tussen burgers en de stad; en zullen we horen van een theatermaker en een opbouwwerker die instrumenteel waren voor de ontwikkeling van de Pendrecht Universiteit en het Pendrecht Theater.

9.4 Tussen afwachten en zelf doen

Uit de interviews met verschillende professionals komt naar voren, dat ze zoeken naar de invulling van hun rol en hun plaats binnen zowel de eigen organisatie als hun veranderende omgeving. Door veranderende verwachtingen, werkvormen en institutionele praktijken is het niet altijd duidelijk, wat er van ze wordt verwacht en/of wat ze van zichzelf verwachten. Het is makkelijk gezegd, dat professionals een belangrijke rol hebben in de samenwerking, maar welke? Deze vertwijfeling uit bijvoorbeeld Peter Hennes, de districtchef van Nordstadt. Toen hij begon, was er al veel aandacht voor de problematiek in Nordstadt. Er waren instanties en overlegorganen in het leven geroepen, waaronder de bewonersgroepen en het Quartiersmanagement waarover we in de voorgaande hoofdstukken spraken. Over zijn eerste ervaringen hiermee zegt hij het volgende:

Ik heb het allemaal als zeer ongecoördineerd ervaren. Er werd door de politie op veel gebieden meegewerkt, maar al deze losse onderdelen werden vervolgens niet samengebracht. Ik heb ervoor gekozen de collega's, die op straat werken – en daar heel waardevol werk doen –, hun werk te laten doen en heb eerst voor mezelf een antwoord geformuleerd op de vraag: wat ga ik nu doen? Wat kan ik, in de functie die ik nu bekleed, precies doen?

Hij uit hier zijn twijfel over het nut, over de kwaliteit van de bestuurlijke drukte, de netwerken en de vele instanties die betrokken zijn bij de wijk. Het is eenvoudig om hierin verstrikt te raken. Maar hij drukt hier ook iets anders uit: deze veranderende omgeving dwingt professionals kritisch te kijken naar hun eigen rol in het geheel. Deze twijfel uiten veel professionals, niet alleen over de eigen rol, maar ook over de rol van bewoners. Welke rol zien professionals voor zichzelf in de samenwerking met hen weggelegd? Degenen die ik interviewde, bewegen zich in dit nieuwe veld en hebben er zo hun gedachten over laten gaan. Twee rollen komen naar voren: *ondersteuner van plannen en ideeën*, die bij bewoners leven en proberen juist door middel van eigen initiatieven *mensen in beweging te krijgen*.

9.4.1 Ondersteuner van plannen en ideeën

Een Quartiersmanager van Nordmarkt:

,Voordat het Quartiersmanagement bestond, waren er enkele kiemcellen van bewonersengagement ontstaan. Deze hebben zich tot fora ontwikkeld waar mensen elkaar treffen, ideeën ontwikkelen en ten uitvoer brengen. Het Quartiersmanagement is hierbij de tuinman, die deze verzorgd heeft, die ervoor gezorgd heeft dat het engagement groeide, zich kon voortplanten en zich in de juiste richting ontwikkelde.'

Door de contacten van de Quartiersmanagers met bewoners en de verschillende stadsdiensten kunnen zij snel ideeën van bewoners oppakken en verder leiden. Zo helpen ze om de ideeën tot volle wasdom te laten komen.

We zien dit ook bij de opbouwwerker in Pendrecht, die het op zich heeft genomen om informatie voor bewoners op te vragen, stukken te lezen en zaken onder woorden te brengen. Daarnaast ziet hij het als zijn taak om goed te luisteren naar verhalen van mensen en hiermee aan de slag te gaan. Zo was er in de wijk veel beroering vanwege het wegtrekken van drie van de vier huisartsen. Deze bedreiging was voor de opbouwwerker een goede mogelijkheid om invulling te geven aan zijn werk.

'Meestal ontstaat opbouwwerk of dat soort activiteiten door woonsituaties of situaties in de omgeving. Interessante onderwerpen zijn onderwijs, dus wat daar allemaal gebeurt, en de gezondheidszorg, hoe dat geregeld is, dat levert veel vragen op bij mensen en ook veel emotie. Dat is ook begrijpelijk, maar daar zitten ook veel dingen in, waardoor je bewoners bij elkaar kan krijgen'

Uit zijn bemoeienis ontstond de werkgroep *Gezond Pendrecht*, die zich inzette voor het behoud van de huisartsen. Door gesprekken met betrokkenen, het in de pers brengen van de situatie en goede contacten met de deelgemeente, werd een oplossing gevonden: het huidige gezondheidscentrum in Pendrecht.

9.4.2 Mensen in beweging krijgen

Hoeveel moet de opbouwwerker zelf doen en hoeveel moet hij aan anderen overlaten? In hoeverre moet hij mensen ondersteunen, maar in hoeverre maakt hij mensen daarmee van hem afhankelijk? Voortdurend moet gezocht worden naar een balans tussen actief en passief opstellen en tussen verwachtingen, die bij de betrokken partijen leven. De opbouwwerker uit Pendrecht laat zien hoe hij hier tegenaan loopt:

'In veel situaties wordt het vaak beleemaal omgedraaid, zo van 'jij moet dat doen en jij bent,'... ja heel erg, dat formuleerde iemand ook heel erg scherp, zo van 'ja jij zit in dat circuit van ambtenaren, politici.'

I: 'Jij als opbouwwerker dan.'

R: 'Ja, jij, als jij dat zegt heeft dat veel meer invloed dan wanneer wij dat zeggen. En in de loop van de jaren, dat ik opbouwwerker ben, heb ik gemerkt dat het tegendeel waar is.'

Wanneer de opbouwwerker zich te passief opstelt, verliest hij de greep op de zaak:

'Dus ik heb altijd zo iets van: Er moet toch wel iets zijn om, ik zit hier nou maar ik moet toch wel iets kunnen bedenken wat ook de club een beetje helpt of steunt of... ik moet ergens een handreiking kunnen doen. Als ik dat niet doe dan is die avond, dan is dat alleen maar voor mijn nut geweest, dat is toch niet, daar kwamen ze niet voor bij mekaar. Dus dan doe je sowieso niets, dan sta je sowieso al buiten spel, je komt pas in beeld, als je ook wat voor ze kan betekenen. En dat is ook een valkuil natuurlijk, want binnen de kortste keren heb je zoveel...'

I: '... mensen waar je wat voor kan betekenen.'

R: 'En voor moet betekenen en die afhankelijk van je worden en noem maar op, maar dat moet je dus ook niet hebben.'

Het einde van het citaat toont weer het eerste gevaar. Het laat goed zien, hoe beide posities naast en door elkaar bestaan. Als professionals met bewoners samenwerken moeten ze dus voortdurend op zoek naar een balans tussen ondersteunen en zaken zelf ter hand nemen. Dit is niet vast te leggen in een regel of procedure. Dat vergt expertise, praktisch oordeelsvermogen; dingen die een professional al doende leert.

9.5 De professional als vertaler

Hoe proberen de door mij geïnterviewde professionals deze balans te vinden? Om daar antwoord op te krijgen, vroeg ik ze wat ze van de bijeenkomsten verwachtten. Een dergelijke manier van werken vraagt immers veel van professionals. Zoals een zekere mate van flexibiliteit, die voor een deel voortkomt uit een persoonlijke overtuiging. De opbouwwerker uit Pendrecht:

'Ja, met name een collega en ik hadden zo iets van ja, wij zijn hier opbouwwerker en de tijd, het ritme wordt bepaald door de bewoners; dus als dat in het weekend moet, nou dan moet het in het

weekend, als dat 's avonds moet, dan moet het 's avonds, als dat 's morgens vroeg moet, moet het 's morgens vroeg.' (lacht).

Wie serieus wil samenwerken met bewoners, moet daar als professional wat voor over hebben. Een persoonlijke inzet komt voort uit de overtuiging, dat met die manier van werken dingen gemakkelijker bereikt worden¹³⁵. Eerder liet ik echter zien, dat bewonersparticipatie niet enkel verklaard moet worden vanuit een bijzondere motivatie van bewoners (hoofdstuk 6); dit geldt ook voor professionals. Om te zien waar persoonlijke betrokkenheid vandaan komt, ga ik na wat professionals verwachten van bijeenkomsten met bewoners. Welke functie kennen ze toe aan de bijeenkomsten en hun aanwezigheid daar? Er zijn drie functies: een informatieve functie; een vertrouwensfunctie en een pedagogische functie.

9.5.1 Informatieve functie

Professionals kunnen op bijeenkomsten bewoners informeren over beleidsplannen, specifieke acties of voornemens. Andersom worden zij geïnformeerd over problemen, waar bewoners mee te maken hebben. Over deze wisselwerking zegt de politiechef uit Antwerpen:

Frank nodigde altijd iemand uit van het stadsbestuur om de plannen te komen toelichten, en waar de buurtbewoners de mogelijkheid hadden om met de wijkofficier een aantal problemen aan te kaarten. Mijn belofte was ook altijd van: Kijk, we proberen er altijd iets aan te doen, maar ook als het niet lukt krijg je altijd feedback. De volgende keer komt er dan een overzicht van de resultaten, als we acties hadden gedaan op eigen initiatief; dan werd dat daar ook kenbaar gemaakt, en wel zodanig, dat die acties niet alleen zichtbaar waren op het straatbeeld, maar ook nog eens keer gepersonifieerd werden, als dat het echt de politie was, die de oorzaak was van een bepaalde aanpak van bepaalde criminaliteit. Dat creëerde een enorme wisselwerking.'

9.5.2 Vertrouwensfunctie

Samenwerking geeft beide partijen dus de kans om sneller tot betere oplossingen te komen. Daarnaast biedt ze de mogelijkheid om vertrouwen op te bouwen. Veel instanties, bijvoorbeeld politie, worden in eerste instantie argwanend

¹³⁵ Daarnaast vraagt het meestal een organisatie die dergelijk gedrag ook ondersteunt en waardeert. De opbouwwerker in Pendrecht trok zich echter weinig aan van de regels en liet zich vooral leiden door wat de wijk van hem vroeg. Ik laat deze organisatorische kant, hoe belangrijk ook, hier verder buiten beschouwing.

bekeken. De districtchef uit Dortmund over de initiële ervaring met de nieuwe manier van werken:

‘Vanuit de maatschappij wordt ons vooral een klassieke handhavende functie toegedicht. Zoals wij ons werk bekijken is daarom niet evident. We zijn zo georganiseerd dat we zeer direct op mensen kunnen afstappen. We kunnen op burgers, maar ook op instanties, die betrokken zijn bij de Nordstadt, afstappen. Dat betekent echter sisyfusarbeid, monnikenwerk. De mensen duidelijk maken dat wij, de politie, en meer in het bijzonder de districtsdienst, niet komen om te straffen of om boetes uit te schrijven, maar dat we willen praten, op mogelijkebeden willen wijzen, die anderen misschien niet hebben. (...) Aan de mensen vertellen en dan niet alleen de bewoners, maar ook aan de betreffende instanties, dat we willen helpen, dat we willen meewerken. Dat was moeilijk.’

Om dit te doorbreken is het belangrijk om op korte termijn concrete resultaten te behalen. Succes heeft vele vaders, maar zorgt ook voor veel kinderen. Wanneer er iets gebeurt, hebben bewoners het idee dat ze serieus genomen worden. Dit heeft een aanzuigende werking dat de groep versterkt. Daarnaast, zo laten diverse voorbeelden zien, is het belangrijk na te denken over de positie die de professional inneemt. Die verschilt van geval tot geval. De politiechef uit Antwerpen:

‘Ja, ik was een vertrouwd gezicht en ik kreeg alleen maar, bij wijze van spreken: ‘hoera, eindelijk gaat er geluisterd worden naar onze problemen’. En daarmee ook, dat was heel slim gezien van de burgemeester, ja beter, dat je daar iemand neerzet die de bewoners kennen en waar ze vertrouwen in hebben. Het is een volksbuurt en je moet weten, hoe je daar mee om moet gaan. Je moet daar niet een vergadering leiden zoals ik dat nu met mijn afdelingschef doe, je moet daar een vergadering leiden met af en toe ook een vleugje humor erdoor. Dat appreciëren mensen ook en daardoor gaan ze u ook beschouwen als één van hen, waardoor je veel meer informatie krijgt.’

Wanneer de professional een zekere sensitiviteit heeft voor de mensen, waarmee hij te maken heeft en zijn benadering daarop afstemt, kan hij meer bereiken. Dit laten voorbeelden uit Dortmund en Pendrecht goed zien. Een klein voorbeeld is de manier van aanspreken van de verschillende bevolkingsgroepen door de opbouwwerker. Inmiddels kan hij mensen in veel talen begroeten. Dit geeft hen een gevoel van openheid, dat maakt dat veel mensen naar hem toe komen om zaken met hem te bespreken. De gemeentelijke afdeling, die verantwoordelijk is voor Nordstadt, neemt sinds enkele jaren deel aan een jeu-de-boules-toernooi op de Nordmarkt. Zo laat ze haar betrokkenheid bij de buurt op een andere manier zien. Soms is het nodig om duidelijk te zijn over wat kan en wat niet en mensen

een raamwerk te geven, waarbinnen ze kunnen werken. Nogmaals de politiechef uit Dortmund:

‘Je eerst een eigen mening vormen en je niet inhouden enkel, omdat je een uniform draagt. Thema’s oppakken, kennis hierover vergaren en concreet achterhalen wat er speelt. Onderscheiden wat werkelijke problemen zijn, waartegen opgetreden moet worden, en wat slechts problemen zijn in de ogen van anderen.’

Er is dus een gezonde spanning tussen enerzijds opener, misschien wat minder formeel opstellen om de samenwerking aan te gaan. Zoals Evelien Tonkens dit verwoordt: *‘Professional en cliënt zijn gelijkwaardig maar niet gelijk, en erkennen dus elkaars superioriteit op deze punten’* (Tonkens, 2008). Hiermee duidt ze erop, dat je enerzijds als professionals vertrouwen moet hebben in de bewoner, waar je de samenwerking mee zoekt, maar dat dit niet betekent, dat je niet langer op je eigen oordeel, je opleiding of je professionele blik kan vertrouwen.

9.5.3 Pedagogische functie

Als laatste speelt de pedagogische kant van de samenwerking een rol. Hiermee wordt bedoeld dat de deelnemers elkaar vanuit hun specifieke deskundigheid en ervaringen informeren en zo elkaars blikveld verbreden. Zo leidde de langdurige samenwerking tussen de *Bewonersgroep Richardstraat en Omstreken* en de directeur van de reinigingsdienst ertoe, dat bewoners meer inzicht kregen in de complexiteit van de problemen (hoofdstuk 7). Dit is ook terug te zien in het werk van politieagenten. De politiechef uit Dortmund vindt het belangrijk, dat op deze manier bewoners uitgedaagd worden verder te denken dan voor de hand liggende oplossingen:

‘Als er een probleem met alcoholici of drugsverslaafden is, dan wordt altijd eerst gesteld: “De politie komt niet of veel te laat, ze doen überhaupt niets en er wordt helemaal niet gezocht naar een andere oplossing”. Er wordt enkel gesteld: “Jullie zijn van de politie en jullie moeten ons helpen”. Er wordt überhaupt niet aan andere mogelijkheden gedacht. Dat wijst eigenlijk op een zekere hulpeloosheid. Want het betreft mensen die hier wonen, die hier thuis horen. Die mensen criminaliseren en ze van de straat halen, ze in de gevangenis gooien en dan zeggen, “Zo, nu is het goed”, dat is voor mij onvoldoende. En dat is volgens mij ook geen goede zaak. We moeten ons afvragen waarom ze er zijn, en hoe het kan dat zij geen werk hebben? Kan ik ze niet helpen? Kan ik iets voor ze doen? Kan ik ze misschien een alternatief bieden? Ik kan dit als politie niet alleen doen, zeker zeker niet.’

Wederzijds informeren gebeurt ook concreter. Zo wijzen agenten erop, dat ze in de loop van de tijd bewoners hebben geleerd wat bruikbare informatie is voor de politie¹³⁶. Dit heeft te maken met de balans tussen het persoonlijke en het algemene. Persoonlijke verhalen en kennis zijn de grote krachten van dergelijke bijeenkomsten, maar zijn soms moeilijk in te brengen in een (bureaucratische) organisatie. Dit blijkt uit de volgende uitspraak van de politiechef uit Antwerpen:

Ik zal ook durven zeggen in die bewonersgroep: met die informatie die u mij geeft, kan ik echt niets. Bijvoorbeeld: ja er was een witte cabriolet, die was hier in de straat, heeft hier 10 minuten gestaan en is toen doorgereden. Wij denken dat hij drugs dealt. Maar waarom? Is dat de eerste keer dat je hem hier ziet? Wat voor type voertuig was het? Heb je de nummerplaat? Als er al informatie komt, dat kun je het ergens nagaan of die cabriolet ergens anders is gesignaleerd in Antwerpen of Antwerpen-Noord of ja, zelfs in Vlaanderen ergens gesignaleerd wordt inzake drugs. Op basis van dat ga ik er niemand tijd in laten steken.'

Hoe kunnen we, wat deze drie functies — de informatieve, vertrouwens- en pedagogische functie van bewonersbijeenkomsten — gemeen hebben, duiden? Of anders gezegd, hoe kunnen we de rol van de professional in deze wijken onder woorden brengen? Om dit te doen lijkt het mij goed om voort te bouwen op een uitspraak van de Quartiersmanager in Dortmund. Op de vraag zijn functie te omschrijven, geeft hij het volgende antwoord:

'Aan bewoners duidelijk maken welke verbanden er binnen het stadsbestuur bestaan. Duidelijk maken, welke dwangmatigheden en noodzakelijkheden, welke stappen en beslissingen eerst nodig zijn voordat er überhaupt iets kan gebeuren (...). Dat het hier gecompliceerde besluitprocedures betreft en dat ook rekening gehouden moet worden met regels rond subsidies e.d.. Dat moet men bewoners duidelijk maken. Dat vraagt geduld. (...). Ik zeg dan ook vaak, dat we eigenlijk niet anders zijn dan vertalers. Bewoners en bestuurders spreken een andere taal. Of bemiddelaar, dat drukt het misschien nog wel beter uit.'

In participerende situaties leggen professionals verbindingen tussen bewoners en bestuur, tussen twee domeinen van handelen, die volgens geheel andere principes, routines en verwachtingen opereren en daardoor elkaar moeilijk kunnen vinden. Ze vertalen wat de ene partij zegt, opdat de andere partij begrijpt wat er eigenlijk gezegd wordt. Omdat dit volgens mij een zeer accurate, maar niet

¹³⁶ Een ander voorbeeld hiervan kwam Wagenaar tegen in zijn onderzoek naar het nachtpreventieproject in de Haagse Schilderswijk. Nadat buurtagenten samen met bewoners een aantal maal hun nachtelijke rondes door de wijk hadden gelopen, bleek de problematiek minder heftig, als de bewoners vooraf dachten. Verschillende zaken bleken net iets genuanceerder te liggen (zie Wagenaar, 2005)

direct evidente omschrijving is van het werk van deze professionals wil ik tot slot van deze paragraaf nader ingaan op dit idee van ‘vertalen’.

Vertalen is daarbij geen passieve taak. Het is een vorm van actief luisteren, waarbij de professional probeert open te staan voor wat de een zegt, en dit probeert door te geven aan anderen. Luisteren is geen passief doorgeven, maar een actieve vaardigheid (Bickford, 1996). In een artikel over de rol van lokale kennis voor organisaties beargumenteert Yanow dat degene, die deze lokale kennis hebben, zich vaak aan de randen van organisaties bevinden. Het zijn, net als de in deze paragraaf aangehaalde professionals, die met één been binnen en met het andere been buiten de eigen organisatie staan. Hun taak bestaat er vervolgens in deze twee werelden bij elkaar te brengen. In de jaren '80 worden deze mensen in de organisatiekunde ook wel als *boundary spanners* omschreven. Hun taak bestaat er vooral uit om informatie vanuit de buitenwereld de organisatie in te halen. Deze term is in dit kader minder relevant, omdat hier een grote preoccupatie met het belang van de organisatie vooropgesteld wordt. De professionals, waar we hier mee te maken hebben, zijn veel eerder bezig met het leggen van verbindingen tussen verschillende werelden. In een artikel over de rol van *boundary spanners* bij de ontwikkeling van ‘*collaborative education policy*’ zegt Honig iets over de rol van vertalen, wat het waard is hier aan te halen. De mate waarin *boundary spanners* in staat zijn om te vertalen tussen twee werelden, is volgens haar namelijk van essentieel belang voor hun effectiviteit. Daarvoor moeten zij dus de taal van verschillende werelden spreken, want: “*boundary spanners, who are primarily fluent in external languages tend to search well but to be relatively ineffective at helping their organization use the information they collect; boundary spanners who are fluent in their organization’s language tend to be skilled at use but lack the information to ground use*” (Honig, 2006, p. 364). Verknopen via vertalen vraagt dus, dat men de taal van meerdere werelden spreekt.

Dit sluit mooi aan bij de ideeën van Yanow over ‘vertalen’. Volgens haar moeten zij inderdaad weet hebben van meerdere werelden¹³⁷. Dit heeft er volgens haar mee te maken dat “*one does not translate language per se; one translates meaning*” (Yanow, 2004, p. 14). Vertalen is dan ook geen neutrale bezigheid en de vertaler

¹³⁷ De al eerder aangehaalde Corburn stelt in zijn onderzoek naar street science, dat de effectiviteit hiervan afhankelijk is van de mate waarin bewoners ondersteund worden door intermediairs. Dit is voor hem iemand, die in staat is lokale kennis naar professionals te vertalen. Effectieve intermediairs worden volgens hem nu gekenmerkt door een ‘*double consciousness*’: “*that is, intermediaries must have the language, skills and ‘cultural capital’ to be accepted in both local and professional circles*” (Corburn, 2005, p. 209).

is geen passief doorgeefluik. Tot nu toe is het volgens haar echter veelal aan de onze aandacht ontsnapt, want “translating activities are often seen as part and parcel of ‘normal’ work practices, rather than something worthy of directed attention itself” (Yanow, 2004, p. 15)¹³⁸. Door aandacht te besteden aan de diverse functies, die professionals in de door mij onderzochte wijken vervullen, heb ik geprobeerd dit vertaalwerk naar de voorgrond te halen. We zagen, dat juist via het tot stand brengen van vertalingen, professionals koppelingen tussen verschillende actoren kunnen maken. Dit is hun uitdaging en hun potentiële meerwaarde. De mate waarin professionals toegerust zijn om deze rol te spelen — persoonlijk en institutioneel — bepaalt in belangrijke mate hun toegevoegde waarde in participatieve praktijken.

9.6 Aanvullende perspectieven op vertalen vanuit het theater

We hebben de positie van professionals, die actief zijn op het gebied van bewonersparticipatie, geduid als het werk van vertalers. Daarbij staan ze zoals gezegd tussen twee werelden in en is het aan hen om hiertussen een balans te vinden. Enerzijds hebben ze te maken met een dominante, uit marktdenken en bureaucratische doctrines gevormde rolopvatting, waarin de nadruk ligt op prestatiedenken, standaardisering en permanente verantwoording. Anderzijds voelen ze de noodzaak om open, wederkerig en persoonlijk te communiceren met partijen, die uiteenlopende, botsende belangen en culturele achtergronden kennen. Ergens in dit spanningsveld moet de professional een eigen manier van werken ontwikkelen.

Dit is niet eenvoudig, mede omdat er nauwelijks voorbeelden zijn.¹³⁹ En ik vraag me af, hoeveel ruimte er werkelijk is voor dit type communicatie in het verzakelijkte professionele bestel. Hoe open kun je bewoners tegemoet treden en hoeveel ruimte kun je ze geven als je weet, dat je wordt afgerekend op

¹³⁸ Voor een ander, aanvullend theoretisch perspectief op vertalen verwijs ik naar het artikel van Freeman getiteld: *What is ‘Translation?’*, waarin hij laat zien, hoe vanuit verschillende disciplines gedacht wordt over vertalen en de rol van de vertaler en welke analytische mogelijkheden dit biedt voor beleidsanalytici en bestuurskundigen (Freeman, 2009). Vooral zijn gebruik van actor-netwerk theorie – volgens Latour oorspronkelijk ‘*sociology of translation*’ genoemd (Latour, 2005, p. 106) – en het hierin ontwikkelde begrip mediators biedt interessante aanknopingspunten.

¹³⁹ Professionals leren van collega’s, maar in opleidingen is weinig ruimte voor deze twijfel. Die zit vaak verscholen in persoonlijke verhalen en anekdotes en worden ook als zodanig afgedaan. Julian Orr wijst in de moderne klassieker — *Talking about Machines: An Ethnography of a Modern Job* — op het belang van verhalen en de manier, waarop collega’s van elkaar leren. Hij noemt dit de basis waarop professionals pragmatisch complexe problemen leren op te lossen (Orr, 1996).

prestatiecriteria?¹⁴⁰ Hoe druk je gerechtvaardigde twijfel en aarzeling uit tegenover een groep bewoners? Hoe geef je daar op een constructieve manier vorm aan? Waar zit de moeilijkheid en hoe daarmee om te gaan? Om een antwoord te vinden op deze vragen – en daarmee ook meer inzicht te krijgen in hoe je verschillende werelden bij elkaar kan brengen middels vertalen – kijk ik naar het Pendrecht Theater, wat een bijzondere positie heeft verworven in de bestuurlijke en burgerlijke netwerken in Pendrecht.

Sinds enkele jaren zijn Cees Bavius en Pieta Bot van Bureau d'Art sans Frontieres (BAF) in Pendrecht bezig met een uitgebreid theaterproject. Daarin werken ze nauw samen met de bestuurlijke organisaties in de wijk, zoals Pendrecht Zet Door, de woningcorporatie, de bewonersorganisatie, Vitaal Pendrecht, verschillende kerken, het Turks huis, etc. Zo is er een netwerk ontstaan, dat gezamenlijk in het theaterproject de geschiedenis en toekomst van Pendrecht onder woorden brengt en in beelden vangt. Cees Bavius is geen professional in de gebruikelijke zin van het woord. Hij weet waar de gevaren, maar ook de kansen liggen voor professionals. Het gaat volgens hem om drie organisatieprincipes:

- geef ruimte aan improvisatie en mislukking
- wees bescheiden
- zorg voor een wijkspecifieke benadering.

De principes zijn bedoeld om professionals (en bewoners) handelingssuggesties te laten zien die ze anders over het hoofd zouden kunnen zien.¹⁴¹

9.6.1 Geef ruimte aan improvisatie en mislukking

Kun je ook improviseren, kun je plannen aanpassen met elkaar, want een plan is leuk maar een plan is niks. Als wij een middag gaan zitten, hebben wij dertig prachtige community-projecten uitgedacht, dat weet ik zeker. Met jouw ervaring, met mijn vak, maar dat hoeft allemaal nog niks te zijn. De kracht gaat om het innovatief te laten zijn en het ook steeds durven bij te stellen, steeds te durven kijken van 'he, klopt het wel wat we doen, moeten we niet

¹⁴⁰ Voor een indringend weergave van de perverse effecten en demoraliserende werking die (verkeerd toegepaste) prestatiecriteria hebben op politiefunctionarissen, verwijzen we de lezer naar het derde seizoen van de indringende televisieserie *The Wire*.

¹⁴¹ Cees Bavius gebruikt het begrip spiegels: *'Ik ben op zoek naar iemand die net op een andere manier nog naar die wijk durft te kijken, want dan kun je een spiegel maken.'* En: *'Dus je moet spiegels erin hebben naar het beden, je wil mensen aan het denken zetten, je wil dat er wat gebeurt met mensen in die zaal, dat is de opdracht die Pieta en ik ons stellen.'*

deze kant op, moeten we niet dit doen?' (...) het meest belangrijke, en daar zit continu een hiaat, is dat je vrijheid moet hebben. In de gesprekken met de bewoners, met de professionals, moet je dat continu bijstellen. Maar wat je tegenwoordig moet, is, dat je een plan of een project in tienvoud moet inleveren en wel zo gedetailleerd... zo gedetailleerd, dat je het nooit meer hoeft te doen.'

'Ik ben een kunstenaar, die in een wijk werkt en zijn product ontwikkelt samen met al die mensen die in die wijk wonen en werken. Dat hoeft niet per se per definitie kunst te zijn, dat is maar helemaal de vraag.'

De citaten wijzen op kenmerken van projectmatig werken, die wel eens worden vergeten. Ten eerste moeten projecten tijd en ruimte krijgen om zich te ontwikkelen.¹⁴² Je kunt onmogelijk van tevoren vastgeleggen wat er precies gedaan gaat worden. Daarnaast moet het mogelijk zijn, dat er iets mislukt en moet er ruimte zijn voor improvisatie. Natuurlijk is het verstrekken van jeugdzorg of het uitvoeren van welzijnswerk iets anders dan het tot stand brengen van een theatervoorstelling. Hier is – en misschien ook wel kan – geen ruimte voor mislukking worden getolereerd. Theater maken is, wat dit betreft, misschien een uitzondering. Maar ook dan is het goed kritisch na te denken over factoren, die succes en mislukking bepalen. Wat Bavius ons laat zien in de beschrijving van zijn aanpak is een unieke combinatie van zijn expertise als regisseur met het enthousiasme en de ervaringskennis van de bewoners.

Natuurlijk moet er ook kritisch gekeken worden naar de financiële verantwoording.¹⁴³ Er zijn flexibele en realistische vormen van financiële verantwoording nodig. In zijn project ontwikkelt BAF hier een alternatieve werkwijze voor, die misschien ook voor andere partijen interessant kan zijn:

¹⁴² Deze ruimte wordt niet alleen gezocht binnen, maar ook tussen instituties. In Pendrecht waren de verschillende partijen bereid om over de schutting heen te kijken om tot een goede samenwerking te komen: *'We hebben allerlei projecten gedaan, alleen dat was veel minder, omdat de instellingen in de wijk zelf ontzettend verkokerd zijn, dus daar zijn veel meer schotten dan in Rotterdam. Het was daar veel lastiger en hier was dat heerlijk om zowel met de Nieuwe Unie in gesprek te zijn als met de gebiedsmanager, als met die groep, als met het opbouwwerk, als met de kerken. Op die manier willen wij werken, anders lopen wij niet goed.'*(regisseur)

¹⁴³ Deze bedreiging laat ook de opbouwwerker in Pendrecht zien: *'Veel vervelende regeltjes uitvoeren, ja, met subsidiestoelstanden bezig zijn, met geld schuiven van de ene naar de weet ik veel wat, veel meer dat dan echt vormgeven aan de samenleving, waar veel mensen toch het idee van hebben 'ik ben bezig met...' enzovoorts, bij opbouwwerk begint dat ook steeds meer een frustratie te worden.'* Interessant is dat Bavius voor Pendrecht een alternatief model bespreekt, waarin het juist gaat om het vinden van ruimte om 'bezig te zijn met ...'.

‘Geef ons vrijheid, we maken een basisplan, we overleggen altijd één keer in de maand met jullie, maar geef ons vrijheid als wij bezig zijn, juist omdat wij met bewoners werken en omdat wij met die instellingen werken, die ook in de kerksfeer of in de wijk zitten, geef ons vrijheid om daarop in te spelen en niet zo aan ons plan vast te houden. Waarom wijkprojecten vaak mislukken, is, omdat ze hartstikke star zijn en al zo uitgedacht zijn dat je het helemaal niet hoeft te doen, want elke stap is al uitgedacht en dan zit zo’n bewoner daarin en die heeft al niks meer in te brengen. Het is bijna een marionet in het project, nou onzin, onzin, je moet flexibel durven zijn, een plan is het uitgangspunt, niet meer dan dat.’

9.6.2 Wees bescheiden

‘Achter de tekentafel is zo iets gemaakt, dat is heel simpel; achter de tekentafel heb je zo prachtig, we zijn keurig op streef, maar dan in de wijk wonen is een heel ander verhaal. En dat zegt het al, dat vond ik erg terecht. “s Avonds moeten we het allemaal zelf doen, zijn al die professionals weg”. Dat vind ik nog steeds een gevlengelde uitspraak, vind ik een prima uitspraak, toen ik dat hoorde dacht ik: ja, je hebt hartstikke gelijk.

Deze bescheidenheid blijkt ook uit de uitspraak van de districtchef in Dortmund:

‘Het was van belang te begrijpen hoe burgers het wonen het leven hier ervoeren. Met welke problemen zien zij zich geconfronteerd? Als politiebeambte ben ik elke keer slechts op gezette tijden aanwezig. Ik ben dus slechts ‘soms’ daar. Ik heb inmiddels wel een goed beeld, maar het daadwerkelijke hier leven, dat ervaren de bewoners en zij kunnen mij slechts informeren over wat daar gebeurt’

Uit deze opmerkingen van professionals blijkt dat beleidsmakers en professionals niet de illusie moeten hebben, dat ze alle problemen alleen kunnen oplossen. Bewoners zijn nodig om te komen tot duurzame oplossingen. Dit wordt wel eens vergeten. Maar deze bescheidenheid moet misschien niet alleen gerelateerd worden aan de mogelijkheden die professionals hebben. Het betreft ook de schaal van projecten. Om met bewoners een duurzame relatie op te bouwen, kunnen beter kleine, concrete projecten gedaan worden, waarin mensen iets van zichzelf kwijt kunnen. Dit is voor Bavius een uitgangspunt in het denken over zijn werk:

‘Ik geloof heel erg in kleine projecten, die groter worden en zich uitbreiden als een soort steen in de vijver, dus ik geloof veel meer in dit soort projecten dan in grote Opzomer-dingen, want dan maak je wel één dag gezellig met elkaar de straat schoon, maar dat is net een braderie en de volgende dag sla je elkaar de hersens in.’

Bescheidenheid blijkt ook uit het feit, dat ‘kleine persoonlijke verhalen’ de ruimte krijgen. Juist daardoor herkennen mensen zich in het project. Kleinschalige projecten bieden ruimte aan het persoonlijke. Dit was voor Cees Bavius de specifieke kracht van de Pendrecht Monologen:

‘Tot nu toe zit je vaak toch veel meer op de wijk gericht (theater, MS). Wij hebben ook wel een Marokkaanse voorstelling gemaakt die wel persoonlijk was, maar dan zat er toch nog altijd een thematiek of zo vanuit een wijk, terwijl we nu ontdekten van ‘je kunt het ook over de wijk hebben, terwijl de verhalen heel persoonlijk lijken.’ En dat is wel nieuw, dat is in het wijktheater nieuw. Want er worden wel verhalen verteld maar het zijn toch altijd wat onpersoonlijke verhalen, terwijl dit ook gebracht is als persoonlijke statements.’

9.6.3 Zorg voor een wijkspecifieke benadering

‘Wij zijn hier negen jaar geleden mee begonnen, we willen steeds proberen iets nieuws te doen, steeds innovatief te zijn in ons eigen werk. En dat is ook noodzakelijk, omdat als je in wijken werkt... als je kunst in wijken maakt, dan kun je niet zomaar een trucje doen. Wat in de ene wijk wel past, dat past niet in de andere wijk, dat is onzin.(...) Dus wat wij doen is dat wij, als wij in een wijk komen, dan praten wij met professionals, bewoners en we lezen de belangrijkste beleidsstukken; op basis daarvan maken wij een wijkanalyse en wij denken dat wij een andere wijkanalyse maken dan de wijkprofessionals, omdat we op een andere manier denken en een andere manier kijken, en op basis daarvan bedenken we een plan.’

In de evaluatie van de eerste jaren van het grotestedenbeleid in Nederland (Denters e.a., 1999) bleek telkens, dat de ingediende plannen niet gebaseerd waren op een gedegen analyse van de wijk. Ze waren eerder methodieken en plannen, die al klaar lagen en nu ingebracht werden voor een specifieke wijk. De ruimte voor improvisatie, mislukking en bescheidenheid, die we hiervoor bespraken, betekent voor Cees Bavius een gedegen manier van werken. Niet proberen een kunstje te doen, maar met wat er is iets specifiek voor een wijk ontwikkelen.

‘Dus ik geloof daar op die manier niet in, als je iets ontwikkelt moet je daar ook over in discussie gaan met bewoners, moet je daar ook uitdagende plannen in hebben; je hebt een plan en je gaat dat aanscherpen met bewoners. En misschien verandert het hele plan wel, dat kan heel goed, maar je moet wel een uitdaging hebben, je moet bewoners wel uitdagen, vind ik. Überhaupt moet je mensen uitdagen, het heeft helemaal geen zin om mensen te bevestigen in hun rol, want dat is namelijk het meest dodelijke, wat er is.’

Dit geldt voor bewoners en voor professionals. Juist in het telkens proberen zaken uit te vinden, daar ligt de uitdaging.

9.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de aandacht verschoven van de actieve burgers naar de professionals, die in nauw contact met ze staan. Want hoewel we hebben gezien dat burgers tot veel meer in staat zijn dan van te voren misschien gedacht wordt, betekent dit nog niet dat zij alles alleen kunnen. Sterker nog, dit zou naïef zijn en draagt het gevaar in zich dat de stem van zwakkeren in de samenleving minder gehoord wordt. Professionals in wijken spelen daarom een belangrijke rol bij het welslagen van dergelijke participatieve praktijken.

Ik heb laten zien, dat er de laatste jaren een beweging op gang is gekomen die pleit voor meer ruimte voor deze (wijk)professionals. Dit komt voort uit een analyse waarin gesteld wordt, dat diezelfde professional op dit moment klem zit tussen allerhande regels, targets, verwachtingen, managers, bureaucratische organisaties en een maatschappelijk klimaat, waarin interventies weinig gewaardeerd worden. Uit diezelfde analyse blijkt echter al, dat een eenvoudigweg opzij stappen en meer ruimte geven aan die professional van eenzelfde naïviteit zou getuigen als te denken dat actieve burgers het allemaal wel alleen af kunnen. Wil de wijkprofessional de hem toebedeelde taak optimaal kunnen uitvoeren, dan vraagt dit niet alleen veel van hem persoonlijk. Het vraagt ook de ontwikkeling van hierbij aansluitende opleidingen, een verandering in de organisaties waarbinnen zij functioneren en een maatschappelijke omgeving die een dergelijke vorm van professionaliteit waardeert en ondersteunt. Ik heb deze verschillende elementen in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten, maar wil ze hier in ieder geval nogmaals expliciet genoemd hebben.

In plaats daarvan heb ik aandacht besteed aan de professionals, die zich aan de frontlijn bevinden en die al doende proberen invulling te geven aan deze nieuwe taakstelling. Daarbij heb ik aansluiting gezocht bij de traditie van onderzoek naar *street level bureaucrats*. Waar Lipsky echter vooral keek naar professionals binnen een bureaucratische organisatie, heb ik aansluiting gezocht bij hedendaagse auteurs, die naar professionals kijken die juist verbindingen voorbij de organisatie proberen te leggen. Dergelijk onderzoek staat voor een deel nog in de kinderschoenen en er wordt dan ook nog van alle kanten geprobeerd een vocabulaire te ontwikkelen om het handelings- en improvisatievermogen aan de frontlijn onder woorden te brengen. Aan het eind van paragraaf 9.3 heb ik hiervan verschillende voorbeelden laten zien, waarna ik in het vervolg van dit hoofdstuk heb geprobeerd hier op basis van mijn eigen onderzoek nieuwe elementen aan toe te voegen. Daarbij bleek, dat deze professionals continu op zoek zijn naar een balans tussen zelf doen en afwachten cq. loslaten. Dit

vertaalde zich concreet, zo zagen we, in een drietal functies: een informatieve, een pedagogische en een vertrouwensfunctie. In de uitwerking van deze functies leggen professionals verbindingen tussen bewoners onderling, maar ook tussen bewoners en organisaties. Het is deze verbindingsrol, die volgens mij het centrale kenmerk vormt van het werk aan de frontlijn. Ik heb dit vervolgens verder geanalyseerd als een vorm van vertaling: het vertalen van verschillende werelden om zo onderling begrip en verbinding te kweken. Dit is nu nog veelal een impliciete functie, die volgens mij echter veel meer praktische en theoretische aandacht verdient.

Tot slot van dit hoofdstuk heb ik daarom gekeken naar een ‘vreemde’ professional, een theatermaker. Vanuit zijn wat vrijere rol heeft hij de mogelijkheid om te experimenteren met andere manieren om invulling te geven aan deze rol van ‘vertaler’. Ik heb daarbij gekeken, welke organisatieprincipes volgens hem van belang zijn om hieraan invulling te geven. De reflecties op het Pendrecht Theater en de Pendrecht Monologen geven een aantal basisregels — ruimte geven aan improvisatie en mislukking, bescheiden zijn en zorgen voor een wijkspecifieke benadering —, die professionals kunnen gebruiken, als ze nadenken over deze rol. Dit vormt onderdeel van een zich nog altijd ontwikkelend vocabulaire om het handelen en denken van professionals aan de frontlijn – hun vakmanschap – onder woorden te brengen.

Hoofdstuk 10 – Burgerparticipatie als ingewikkeld samenspel

10.1 Inleiding

Toen ik aan dit onderzoek begon was er weinig systematisch, empirisch onderzoek naar bewonersparticipatie in Nederland gedaan. Waar er al onderzoek werd gedaan, was dit meestal aan de marge, als bijverschijnsel van grotere ontwikkelingen. En ook in bestuurlijke kringen was er vaak slechts in de marge aandacht voor bewonersparticipatie. Het werd door bestuurders veelal gezien als iets leuks er bij, als ‘weer eens iets anders’. Maar de laatste jaren zou hier wel eens een verandering in kunnen zijn gekomen. Van ‘iets leuks erbij’ lijkt het erop, dat zich een situatie aan het ontwikkelen is, waarbij het gevoel meer is, dat het niet anders kan (Van der Steen et. al, 2010). Dit komt mede voort uit de argumenten omtrent democratische legitimiteit, bestuurlijke daadkracht en beleidsmatige effectiviteit, zoals ik deze in het eerste deel (hoofdstuk 2 tot en met 4) heb besproken. Gedreven door deze ontwikkelingen en motieven rond het delen van macht, het creëren van maatschappelijk draagvlak, het bieden van de mogelijkheid tot zelfontplooiing van burgers en het delen van verantwoordelijkheden met burgers, wordt aan allerlei kanten geprobeerd burgers meer en meer te laten participeren (Tonkens, 2009). Overheden en maatschappelijke organisaties pleiten in nota na nota voor het meer benutten van de kwaliteiten en capaciteiten van burgers voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daarbij wordt vooral ook geprobeerd op nieuwe manieren (bijvoorbeeld via social media) een ander publiek, een publiek van mensen die tot nu toe veelal stand-by stonden (Verhoeven, 2009), te activeren. Participatie is dus zowel bestuurlijk als wetenschappelijk ‘hot’.

Maar meer participatie van burgers wordt niet alleen maar met enthousiasme onthaald. Er wordt door critici op gewezen, dat veel participatieprocessen vooral de ‘usual suspects’ trekken, de hoger opgeleide, welbespraakte mannen (die toch al toegang hebben tot het openbaar bestuur (Hurenkamp et. al., 2006) of juist vooral ruimte biedt aan ‘de grote bekken’ (Hartman, 2000). De overheid zou burgers in participatieprocessen weinig echte invloed op de uitkomst van het proces geven (Arnstein, 1969). Iets positiever geformuleerd wordt wel opgemerkt, dat de overheid als systeem niet is ingericht op het een plaats geven van burgerinitiatieven en bewonersparticipatie (Macedo, 2005). Bang wijst op het gevaar van coöptatie van kritische burgers, maar ook van het creëren van een nieuwe participatie-elite, die meegaat in de taal van de bestuurders (Bang,

2004)¹⁴⁴. Alle ronkende taal omtrent meer burgerparticipatie ten spijt, blijken de verwachtingen van bestuurders en burgers vaak uiteen te lopen. Burgers hebben het gevoel, dat ze eindelijk wat te zeggen krijgen, hetgeen in de praktijk vervolgens te vaak niet waar wordt gemaakt. Dit leidt dan tot grote teleurstelling en vergroot de kans, dat deze welwillende burgers afhaken. Meer participatie zou dus wel eens meer schade kunnen veroorzaken dan dat het goed doet. In een recent essay in opdracht van de RMO brengen Nico de Boer en Jos van der Lans dit als volgt onder woorden: “Toch hebben al deze pogingen niet bepaald de indruk achter gelaten, dat burgers er meer toe doen. Integendeel, lijkt het wel. Burgers zelf associëren het woordje ‘meer’ eerder met bureaucratie, met regel dichtheid, met omslachtigheden, procedures en afstandelijke organisaties. In de beleving van nogal wat burgers is niet zozeer de kracht en het vermogen van de samenleving toegenomen, maar vooral de omvang van instituties en instellingen, van overheden en aan de overheid gelieerde organen” (RMO, 2011, p. 12). Wat vanuit de overheid ervaren wordt als een grote stap voorwaarts, als een stap op weg naar een daadwerkelijke samenwerking tussen burgers en de overheid, kan van de andere kant van de tafel er wel eens heel anders uit zien¹⁴⁵. Ten slotte dreigt ‘participatie’ het slachtoffer te worden van wat je de tragiek van de goede bedoelingen zou kunnen noemen. Inmiddels kunnen we op zo veel plaatsen meepraten en meebeslissen dat, zo stelt Van Oenen, er soms sprake lijkt van interactieve metaalmoetheid: “Enerzijds zijn we geheel en al gewend geraakt aan en vergroeid geraakt met de interactieve procedures, die ons in een voortdurend consultatief en deliberatief proces met politiek en bestuur verbonden houden. Maar tegelijk zijn deze procedures en processen zo complex en zo omvangrijk geworden en zo ver uitgedijd dat de daaraan verbonden participatie en democratisch engagement voor individuele burgers steeds moeilijker is te realiseren” (Van Oenen, 2011, p. 8). Anders gezegd: door de vele mogelijkheden tot participatie, die we in het systeem hebben ingebouwd, begint het proces aan kwaliteit, betekenis en betrokkenheid in te boeten.

¹⁴⁴ Anders geformuleerd, veel actief burgerschap kruipt dicht tegen de overheid aan en schikt zich daarmee in een bepaalde rol, waarin overleggen en er samen uitkomen centraal staan. Maar daarmee neemt men afstand van andere mogelijke rollen waarin het veel meer draait om kritiek leveren, protesteren en ter verantwoording roepen van de overheid (voor een historische beschouwing hierover ten aanzien van Nederland zie Kennedy, 2010; voor een filosofisch beschouwing, Young 2001)

¹⁴⁵ Zoals Davies et al. dit verwoorden in een studie naar de opkomst van deliberatieve praktijken in de gezondheidszorg “on the topic of involvement and participation, it seems, fine words can all too easily backfire. In a climate of raised expectations, activities that, viewed from the government side of the fence, go a considerable distance beyond previous practice can be fiercely contested” (Davies et. al., 2006, p. 28).

Na dit onderzoek blijf ik van mening dat, ondanks al deze bezwaren, de democratische, bestuurlijke en beleidsmatige argumenten voor meer burgerparticipatie overeind blijven en dat meer burgerparticipatie mogelijk en wenselijk is. Dit onderzoek maakt echter opnieuw duidelijk, dat we heel systematisch naar de vormgeving van deze processen moeten kijken. Indien we als samenleving daadwerkelijk in willen zetten op meer burgerparticipatie, zullen we – met andere woorden – moeten kijken hoe we enerzijds (groepen) burgers kunnen motiveren, organiseren en ondersteunen¹⁴⁶. Maar anderzijds zullen we ook heel goed moeten kijken, hoe we in onze bestuurlijke processen daadwerkelijk ruimte inrichten voor deze actieve burgers. Meer ruimte voor actieve burgers betekent pertinent niet, dat de overheid minder doet, maar dat ze iets anders doet. Het is dus geen kwestie van achteroverleunen. Burgerparticipatie vraagt een actieve houding van de overheid.

Dit perspectief kunnen we verduidelijken aan de hand van een analyse van de praktijk van het ‘gedogen’ van de zojuist al aangehaalde filosoof Gijs van Oenen. Vaak wordt van ‘gedogen’ gedacht, dat het een kwestie van niets doen is, maar “niets is echter minder waar. Gedogen vergt een ingewikkeld samenspel tussen burgers en rechtshandhavers, zoals politiek, justitie, maar ook ambtenaren, hulpverleners en andere betrokken professionals. Het vraagt burgers om mede verantwoordelijkheid te nemen voor de handhaving en handhavers of professionals om mede verantwoordelijkheid te nemen voor het (deels) ontbreken daarvan. Gezamenlijk moeten zij een praktijk ontwikkelen die, zonder expliciete regels waarop zij kan terugvallen, de maatschappelijke problematiek, waarop zij betrekking heeft, op een sociaal aanvaardbare en vooral ook op een zelfregulerende en zelfbeperkende manier weet te organiseren” (Van Oenen, 2010, p. 124).

In dit onderzoek heb ik het ontstaan en de functioneren van dit ingewikkelde samenspel in drie Europese steden empirisch onderzocht vanuit het perspectief van de burger. Uitgangspunt daarbij was de vraag: “hoe biedt bewonersparticipatie een (gedeeltelijk) antwoord op het opgaan met complexe maatschappelijke problemen in achterstandwijken in drie Europese steden?”

In dit laatste hoofdstuk kijk ik terug wat het onderzoek heeft opgeleverd en wat dit in het kader van het wetenschappelijk onderzoek betekent. Ten slotte eindig ik met een uitnodiging om juist nu anders te gaan kijken naar deze ‘kleine’ praktijken.

¹⁴⁶ Dit zou ook heel goed kunnen betekenen, dat de overheid weet moet hebben van allerhande particuliere of maatschappelijke initiatieven en verder niets.

10.2 Een ander perspectief op burgerparticipatie en wat dat oplevert

In deel I heb ik een drietal nauw met elkaar verbonden domeinen – het democratische, het bestuurlijke en het beleidsmatige – nader onderzocht. In alle drie de domeinen zagen we de afgelopen 50 jaar een geleidelijke ontwikkeling, waarbij gezocht wordt naar of gepleit wordt voor een vernieuwde, actievere rol van burgers in het bestuur van de samenleving. Op democratisch vlak stond daarbij de (vermeende) crisis van de representatieve democratie centraal. Met Thomassen (2010) heb ik vraagtekens geplaatst bij de omvang of precieze betekenis van deze crisis. Er is, zo stelde ik, misschien niet zozeer sprake van verminderd vertrouwen in onze democratische instituties, als wel een toenemende wens – die zijn plaats nog niet heeft gevonden – om burgers op een (in)directe wijze bij de democratie te betrekken. Het oordeel over de potentie (of realiteit) van deze oproep bleek gemengd. Ten aanzien van deze wens heb ik vervolgens twee kritische posities onderscheiden. Die van de kritisch enthousiastelingen, die deze wens onderschrijven, maar die de huidige praktijken nog onvoldoende vinden. En de democratisch realisten, die deze wens tot meer burgerparticipatie onwaarschijnlijk, onrealistisch en onwenselijk vinden. De rest van de dissertatie kan gezien worden als een poging om deze kritiek aan een nader onderzoek te onderwerpen. Met de kritisch enthousiastelingen onderschrijf ik de overtuiging, dat veel van de huidige praktijken, die bestaan in naam van burgerparticipatie, niet voldoen aan de democratische, bestuurlijke en beleidsmatige ambities waarmee zij omgeven zijn. Vandaar dat ik in deel II ook nauwgezet naar de praktijk, liggend achter een aantal succesvolle burgerinitiatieven, heb gekeken om te zien welke aanknopingspunten dit biedt voor het beter realiseren van deze ambities. Tegelijkertijd bood het onderzoek naar deze praktijken de kans om de kritiek van de democratisch realisten conceptueel verder uit te diepen en empirisch te weerleggen. Op basis van mijn analyse kunnen we nu stellen, dat het onwaarschijnlijke en onrealistische karakter van burgerparticipatie veel genuanceerder ligt dan democratisch realisten voorstellen. Uit deze nuance blijkt ook, dat we veel optimistischer kunnen zijn over de potentie van burgerparticipatie.

Deze door mij onderzochte praktijken, zo heb ik in hoofdstuk 3 en 4 laten zien, vinden plaats tegen de achtergrond van een aantal bestuurlijke en beleidsmatige verschuivingen, waarin juist binnen wijken ruimte is voor nieuwe spelers om onder (deels nog ongewisse) nieuwe regels te werken aan maatschappelijke vraagstukken. Deze zoektocht naar bestuurlijke capaciteit heb ik met Clarence Stone het ontwikkelen van ‘civic capacity’, “the conscious creation of actors seeking to establish a context in which extra-ordinary problem-solving can

occur” (Stone, 2001, p. 615) genoemd. Op bestuurlijk niveau uit zich dat in de zoektocht naar nieuwe structuren waarin andere partijen naast de overheid uitdrukkelijk een rol spelen bij maatschappelijke vraagstukken. Op beleidsmatig niveau zagen we binnen het stedelijk beleid een (west-europese) consensus, dat aandachtswijken gebaat zouden zijn bij een gebiedsgerichte, integrale benadering waarbij burgers een belangrijke partner zijn. De wijk, zo stelde ik met de WRR vast, is tegelijkertijd object van aandacht en aangrijpingspunt.

Tezamen vormen deze drie ontwikkelingen de achtergrond, waartegen de in dit onderzoek centraal staande burgerinitiatieven begrepen kunnen worden. Deze contextuele schets vormde de opmaat voor een grondige empirische analyse van een aantal burgerinitiatieven in Rotterdam, Antwerpen en Dortmund. Gewapend met een goede dosis achtergrondkennis, een methodologische bagage, een open en nieuwsgierige houding, ingangen tot de diverse initiatieven heb ik vervolgens gedurende drie maal vier maanden zo veel mogelijk informatie proberen te verzamelen om mij te helpen om de volgende vragen te beantwoorden:

- Waarom worden wijkbewoners actief? (hoofdstuk 6)
- Hoe gaan bewoners om met de complexe problematiek waarmee ze in hun wijk geconfronteerd worden? (hoofdstuk 7)
- Welke vormen van participatie ontwikkelen zich vanuit bewoners om invulling te geven aan hun wil om betekenisvol te participeren? (hoofdstuk 8)
- Welke rol spelen derden — professionals, ambtenaren, gekozen vertegenwoordigers — in het realiseren van de wil om betekenisvol te participeren? (hoofdstuk 9)

Wat heeft het onderzoek nu uiteindelijk allemaal opgeleverd? Uitgangspunt van dit empirisch onderzoek – en daarin ligt gelijk een deel van de wetenschappelijke waarde van dit onderzoek besloten – vormen twee expliciete perspectiefwisselingen ten opzichte van veel van het gangbare onderzoek naar burgerparticipatie. Ten eerste de keuze om burgerparticipatie niet vanuit het perspectief van de overheid, maar vanuit dat van de actieve burger zelf te bekijken. Daarmee komen praktijken van burgerparticipatie in beeld, waarin de overheid niet direct leidend, initiërend of bepalend is, maar waarin de overheid deelgenoot gemaakt wordt van een praktijk, voorzover de noodzaak hiertoe door deze groep burgers zelf gevoeld wordt. De overheid komt in deze dissertatie dus wel veelvuldig om de hoek kijken, maar altijd pas in tweede lijn en dan vooral ook zoals zij door burgers benaderd en ervaren wordt.

Door de manier waarop ik dit burgerperspectief vervolgens heb geoperationaliseerd – door gedurende langere tijd van binnenuit deze actieve groepen te bestuderen – voltrok zich een tweede belangrijke perspectiefwisseling. Door mijn nadruk op wat mensen deden, op het hoe, is een dimensie van burgerparticipatie in beeld gekomen, die nu veelal buiten beeld bleef. In plaats van een focus op wie deze actieve burgers zijn, wat hen motiveert en wat hun activiteiten precies opleveren, heeft dit onderzoek vooral laten zien hoe actieve burgers zich bewegen. Met het blootleggen van deze dimensie – wat we kunnen aanduiden als de pragmatiek van bewonersinitiatieven - heb ik het begrip omtrent burgerparticipatie in theoretische zin verrijkt en biedt ik tegelijkertijd ook handvatten voor het stimuleren van meer van dergelijke initiatieven.

In hoofdstuk 6 en 7 heb ik de veelgehoorde stelling, dat de inzet op meer burgerparticipatie onwaarschijnlijk zou zijn, nader bekeken. Door te kijken hoe mensen in beweging zijn gekomen en zijn gebleven in hun wijk heb ik proberen bloot te leggen, hoe mensen aan deze verwachting ontsnappen. Door deze uitzonderingen goed te bestuderen, zo zagen we, bleek er een verkeerd idee van wil ten grondslag te liggen bij veel van dit denken. De wil om te participeren, zo zagen we, was geen psychologisch gegeven, was niet abstract aanwezig of iets dat vooraf gaat aan het daadwerkelijk participeren. In plaats daarvan zagen we, hoe de wil om te participeren aangezwengeld werd door een specifieke trigger – dit kon een uitnodiging zijn, maar ook een gedeelde ervaring of een besluit van buiten af –, welke vervolgens door hard werken omgevormd wordt tot bloeiende participatieve praktijken. Het is alleen door dit werk, door het opbouwen van deze praktijk dat zich zo iets als de wil om te participeren vormt. Dit werk bestond uit het opbouwen van persoonlijk kapitaal, van relationele macht, het vergaren en verwerken van informatie, van het aangaan van partnerschappen, het managen van conflicten, het kweken van onderling begrip en vertrouwen en het vinden van wat mensen motiveert. Dit vond plaats door allerhande dagelijkse, praktische handelingen.

In hoofdstuk 7 verschoof de aandacht naar een tweede veelgehoorde kritiek op de inzet van meer burgerparticipatie. Zelfs als mensen wel zouden willen, zouden hedendaagse maatschappelijke vraagstukken van een dusdanige complexiteit zijn, dat de bijdrage, die gewone burgers kunnen leveren, op zijn best minimaal zou zijn. In plaats van meer ruimte voor burgers, vragen maatschappelijke vraagstukken eerder om meer ruimte voor experts. Ik heb laten zien, dat dit vertrouwen in experts enerzijds geen recht doet aan de complexiteit van de vraagstukken. Te vaak wordt nog voorondersteld, dat voldoende tijd en geld ongetemde problemen – waarom er cognitieve en normatieve onzekerheid

bestaat – zou kunnen omvormen tot getemde problemen. Complexiteit zou daarmee vooral een tijdelijk en oplosbaar fenomeen zijn. Ik heb echter laten zien, dat complexiteit geen tijdelijk probleem is, maar een inherente kwaliteit van maatschappelijke vraagstukken. Dit betekent dat we haar niet kunnen laten verdwijnen, maar dat we op zoek moeten naar slimme manieren om grip te krijgen op deze complexiteit. En het is hier dat we vervolgens, zo liet ik in de analyse van verschillende voorbeelden omtrent huisvuil, stedelijke ontwikkelingen en bestuurlijke wirwar zien, dat we veel van burgers kunnen leren. Burgers weten namelijk op een geheel eigen, pragmatische wijze greep te krijgen op de complexe vraagstukken, waarmee ze worden geconfronteerd. Complexiteit is dus geen argument tegen meer burgerparticipatie, maar eerder een argument voor méér burgerparticipatie.

Door de pragmatiek achter deze initiatieven bloot te leggen zijn we beter in staat te begrijpen, waarom burgers wel willen en kunnen participeren als het gaat om met complexe maatschappelijke vraagstukken om te gaan. Door heel nauwgezet en systematisch te kijken, hoe mensen ‘ontsnappen’ aan deze negatieve verwachtingen hebben we zicht gekregen op een dimensie, veelal bestaande uit allerlei alledaagse handelingen, die deze negatieve verwachtingen omtrent de mogelijkheden van participatie nuanceert. Tegelijkertijd biedt deze pragmatische dimensie aanknopingspunten voor het verder stimuleren van participatie: namelijk door het bewust en goed vormgeven van participatieve praktijken. In hoofdstuk 8 hebben we gezien hoe burgers, door de bewuste vormgeving van democratische communicatieve ruimten aan de hand van op het eerste gezicht eenvoudige ingrepen, in staat zijn om een omgeving te creëren waarin burgers, ambtenaren, professionals en vele anderen een langdurige samenwerking kunnen en willen aangaan. Door hun aandacht voor de software van burgerparticipatie, weten zij te ontsnappen aan de georganiseerde frustratie of het ritualistische karakter (Van Stokkom, 2006), dat veel van de door de overheid geïnitieerde praktijken van burgerparticipatie bespookt. Door expliciet aandacht te besteden aan het design van de fysieke en communicatieve ruimte, spelen zij heel bewust in op het structurerende karakter welke een ruimte heeft. Deze tot nu toe veelal veronachtzaamde dimensie wijst er op, dat de manier waarop een ruimte of praktijk wordt vormgegeven, deels bepalend is voor het soort gedrag dat (groepen) mensen vertonen. Het bepaalt dit gedrag niet direct, maar het maakt specifiek gedrag wel waarschijnlijker.

Deze structurerende rol is ook kenmerkend voor ‘derden’, die centraal stonden in hoofdstuk 9. In hun rol als vertaler – als persoon die door actief te luisteren verschillende werelden aan elkaar probeert te verbinden – is bepaald gedrag in

(de interactie tussen) burgers en overheden waarschijnlijker. Een goede vertaler draagt bij aan het scheppen van een context waarin samenwerking tot stand komt. Met het empirisch onderzoek naar wat dit ‘goed vertalerschap’ in de praktijk inhoudt, heb ik bijgedragen aan de ontwikkeling van een vocabulaire om het handelings- en improvisatievermogen, wat hiervoor kenmerkend is onder woorden te brengen. Concreet kwam dit neer op het onderscheiden van een drietal functies - een informatieve, een vertrouwens, en een pedagogische - van deze vertalers. Maar deze vertalers vinden we niet alleen in de frontlijn van het openbaar bestuur. Aan de hand van de theaterregisseur van het Pendrecht Theater, zo bleek, konden we ook veel leren over wat ‘goed vertalen’ inhoudt. Hij wees op het belang van ruimte voor improvisatie en mislukking, een bescheiden opstelling, en een wijkspecifieke benadering. Ik wijs hier nogmaals heel expliciet op omdat ik denk, dat we voor het begrijpen van democratische en bestuurlijke vernieuwingen juist op dergelijke ongebruikelijke plaatsen moeten blijven kijken. Het ongebruikelijke en onverwachte, maakt zaken zichtbaar, die op meer vertrouwde plekken (deels door hun vanzelfsprekendheid) vaak verborgen of ongearticuleerd blijven. Vanuit een vertrouwd perspectief op een onverwachte plek je oor te luisteren leggen, biedt daarmee aanknopingspunten voor nieuwe inzichten.

Door de twee initiële perspectiefwisselingen – kijken naar burgerparticipatie vanuit het perspectief van de burgers en naar het ‘hoe’ – hebben we zicht gekregen op een tot nu toe deels verborgen praktijk, die ten grondslag ligt aan succesvolle burgerinitiatieven. We hebben zicht gekregen op een veelheid van kleine, alledaagse, simpele strategieën waarmee burgers vorm geven aan het door de overheid gepropageerde actief burgerschap. Al deze kwalificaties zijn niet bedoeld om deze handelingen te badineren. Het zijn juist deze niet-spectaculaire zaken, die van belang blijken voor het welslagen van deze initiatieven. Maar door de aandacht, die burgers hier – soms expliciet, soms ook vanuit een impliciet gevoel - aan besteden, blijken wel spectaculaire resultaten mogelijk. Door het zichtbaar maken van deze tot nu toe veelal veronachtzaamde pragmatische dimensie van burgerparticipatie, heb ik een bijdrage geleverd aan het beter begrijpen van dit fenomeen in wetenschappelijk zin, maar biedt het ook aanknopingspunten voor de praktijk. Zoals echter met elke keuze voor een bepaald perspectief blijven ook zaken buiten beeld of onderbelicht. Tot slot van deze paragraaf wil ik daarom kort stilstaan bij een drietal zaken die – deels voortbouwend op de resultaten van dit onderzoek – om nader onderzoek vragen.

Doordat ik heel expliciet gekozen heb om te vertrekken vanuit het gezichtspunt van de burger, blijft de institutionele context, waarbinnen deze praktijken zich

ontwikkelen, grotendeels onderbelicht. In deel I heb ik wel laten zien hoe zich de afgelopen jaren verschuivingen hebben plaatsgevonden in het spel, wat ‘openbaar bestuur’ heet. Daarbij zagen we, dat er steeds meer ruimte wordt gezocht voor samenwerking met de burgers. Maar in de beschouwing over de moeizame praktische realisatie van partnerships in Groot-Brittannië zagen we bijvoorbeeld heel duidelijk, hoe veel moeite institutionele spelers hebben om afscheid te nemen van hun oude manieren van doen en daadwerkelijk invulling te geven aan de uit hun naam vaak geuite idealen van burgerparticipatie. Deze institutionele context, en daarmee de institutionele inbedding van participatieprocessen in het bestuurlijke en beleidsmatige landschap, blijft nu grotendeels buiten beeld. Hiermee bedoel ik niet zozeer de mate, waarin diensten betrokken zijn bij dergelijke processen (kwantitatieve betrokkenheid), maar de mate waarop participatieve projecten ook daadwerkelijk een plaats krijgen in de organisatie (kwalitatieve betrokkenheid). Dit roept vragen op als: ‘welke effecten hebben de uitkomsten van participatie op gevoerd beleid?’, ‘in hoeverre bestaat er in de gebruikelijke werkprocessen ruimte voor invloed van participatie door burgers?’, ‘met welk mandaat zitten betrokken bestuurders en beleidsmakers bij dergelijke trajecten en in hoeverre worden zij gedekt door hun eigen organisatie?’, en ‘wat betekent meer participatie voor onze budgetten en de manier waarop we hierover verantwoording afleggen?’. Deze en andere vragen vallen grotendeels buiten het kader van deze dissertatie. Willen we daadwerkelijk meer ruimte aan participatie geven, dan zullen we ook naar het bredere maatschappelijke en bestuurlijke veld moeten kijken, waarin dergelijke initiatieven functioneren.

Hierop voortbouwend zou het goed zijn om nog veel systematischer aandacht te besteden aan de ‘vertalers’ die in het vorige hoofdstuk centraal stonden. Deze ‘tussenpersonen’ (Peeters e.a., 2010) vormen de verbinding tussen allerlei verschillende werelden. Waar ik ze in hoofdstuk 9 vooral nog vanuit een individueel perspectief heb benaderd en aandacht hebben besteed aan hun persoonlijke handelings- en improvisatievermogen, zou het goed zijn hen ook als onderdeel van een institutionele context te beschouwen. Waar ze in dit onderzoek vooral als misschien ietwat zonderlinge, eigenzinnige eenlingen mogen overkomen, betreft het hier mensen, die tegelijkertijd binnen en buiten de eigen organisatie moeten functioneren. Hoe zij hier hun plaats in vinden, hoe zij een balans houden tussen werken in de binnen- en buitenwereld en hoe hun functioneren lessen bevat voor een overheid, die zich meer wil openstellen voor burgerparticipatie zijn daarbij mogelijk leidende vragen. Daarbij kan aangesloten worden bij het hierboven al gerefereerde onderzoek van Peeters e.a. naar het functioneren van deze ‘tussenpersonen’. Hun ongepaste gedrag – in de zin dat zij

verbinden wat niet vanzelfsprekend is – vraagt wat hun betreft namelijk dat we, juist omdat het door de aard van de functie ook heel kwetsbare functies zijn, specifieke inspanning en aandacht van de organisaties, waarin zij werken (Peeters e.a. 2010, hoofdstuk 6; zie ook Van der Steen e.a., 2010).

Ten slotte zou het goed zijn als meer systematisch vergelijkend onderzoek zou plaatsvinden naar deze ‘pragmatiek’ van bewonersinitiatieven. Ik heb in dit onderzoek door het internationale contrast geprobeerd deze pragmatiek in eerste instantie überhaupt in beeld te krijgen. Door de ‘afstandelijkheid’ die ik op deze manier heb gecreëerd, was ik in staat deze alledaagse dimensie in beeld te krijgen. Het belang hiervan mag naar mijn mening niet onderschat worden. Maar daarmee is ook een generiek beeld ontstaan van deze praktijken, alsof lokale en nationale verschillen er niet toe zouden doen. Door systematisch verschillende praktijken met elkaar te vergelijken kan een rijker, genuanceerder en lokaal specifiek beeld ontstaan van de manier waarop en de voorwaarden waaronder succesvolle bewonersinitiatieven op verschillende plekken tot stand komen. Daarmee zou de validiteit van de uitkomsten van dit onderzoek verder versterkt kunnen worden. Want hoewel ik denk met deze weergave van mijn onderzoek recht gedaan te hebben aan de door mij onderzochte praktijken, betreft het hier natuurlijk maar een kleine selectie aan mogelijke voorbeelden. Daarbij zou het interessant zijn om juist te kijken naar initiatieven, die mislukken. Wat is het dat maakt, dat bepaalde initiatieven, ondanks de vaak hartstochtige inzet van burgers, toch niet van de grond komen of effect sorteren. Als we menen, dat burgerparticipatie een belangrijke rol heeft te vervullen in de toekomst van onze democratie, dan zijn dit denk ik relevante vragen die om onze aandacht vragen.

10.3 Burgerparticipatie, misschien wel juist nu

Zoals gezegd, toen ik aan dit onderzoek begon was er zowel maatschappelijk als wetenschappelijk nog weinig aandacht voor deze lokale, positief georiënteerde burgerinitiatieven. In de loop van dit onderzoek is hier echter verandering in opgetreden. Niet alleen wetenschappelijk, maar juist ook binnen beleidskringen is er steeds meer aandacht voor deze initiatieven gekomen. Zo is er inmiddels bijvoorbeeld een handboek ‘Help een burgerinitiatief!’ wat probeert een handreiking te bieden aan ambtenaren om burgerinitiatieven te ondersteunen en te stimuleren. Maar er is ook uitgebreid geëxperimenteerd met buurtbudgetten en er is een handreiking voor procesmanagers (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010) Maar ook op lokaal niveau zien we, onder andere

door de invoering van de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), een toenemende aandacht voor burgerparticipatie.

Recentelijk is daar nog een belangrijke reden bijgekomen. Door de diverse financiële en economische crises van de afgelopen jaren loopt de overheid tegen haar financiële grenzen aan. Als gevolg van de economische crisis en de reddingsacties voor banken en de euro door de diverse nationale overheden is er een enorm gat geslagen in de begroting. Bezuinigingen zijn aan de orde van de dag. Terwijl er dus minder geld beschikbaar is, zien we tegelijkertijd niet dat de ambities van de overheid drastisch worden teruggeschroefd. Er moet dus meer met minder gebeuren. Eén manier hiertoe is het veel meer betrekken van burgers bij het maken, maar ook het uitvoeren van beleid. De economische crisis kan er met andere woorden toe bijdragen, dat de zoektocht naar een nieuw democratisch-bestuurlijk arrangement waarover ik in hoofdstuk 1 sprak, een nieuwe urgentie krijgt. Zoals dit in het al eerder aangehaalde rapport van de RMO wordt uitgedrukt, “schaarste van publieke middelen vormt in die transformatie een katalysator” (RMO, 2011, p. 13).

In Nederland staat deze discussie echter pas aan het begin. Te veel richten we ons nog op de herverdeling van het minder aanwezige geld. In Groot-Brittannië heeft deze financiële discussie inmiddels een meer fundamentele plaats gekregen in de discussie omtrent de Big Society, de door David Cameron gelanceerde filosofie, waarin gepleit wordt voor een kleinere overheid die meer ruimte laat (of creëert) voor burgerinitiatieven (Norman, 2010). Deze visie heeft geleid tot hevige debatten op alle niveaus. Waar sommigen het verhaal cynisch bekijken als een mooi verhaal om de bezuinigingen te verkopen, zien anderen er de mogelijkheid in om de verhoudingen tussen maatschappelijke partijen nu eens echt ter discussie te stellen. Het publieke debat heeft zich daarmee in Groot-Brittannië al verder ontwikkeld dan in Nederland. Toch zien we ook hier de eerste aanzetten tot een dergelijke, meer fundamentele discussie vanuit de overheid komen.

De in februari 2011 gehouden Burgerschapslezing in Amsterdam met als gast Philip Blond (Blond, 2010) – de filosoof achter de Big Society – trok een volle Balie. In juli van datzelfde jaar kwam Blond vervolgens ook spreken tijdens het congres ‘Ruimte voor Burgers’, alwaar toen nog minister Donner zijn programma voor het stimuleren van betrokken burgerschap ontvouwde. Dit vormt de uitwerking van het in het regeerakkoord al benoemde idee, dat er meer ruimte moet komen voor mensen om eigen verantwoordelijkheid en initiatief te laten nemen bij het aanpakken van eigen en gemeenschappelijke problemen. Dit

herhaalt hij vervolgens in zijn Woonvisie, waarin hij stelt dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van de samenleving vanuit de overheid. In plaats daarvan stelt hij vertrouwen in de kracht, die in mensen zelf schuilt. Maar “om deze kracht los te maken zijn twee bewegingen noodzakelijk. Mensen moeten in staat worden gesteld zelf meer verantwoordelijkheid te nemen en zo nodig daartoe worden aangespoord. Daarnaast moet de overheid ook de ruimte bieden aan mensen om deze verantwoordelijkheid te nemen. Vaak lopen (burger)initiatieven tegen allerlei institutionele belemmeringen of overheidsregels op, maar ook tegen een overheid, die niet gewend is om te gaan met burgers die zelf het heft in hand nemen. Kortom: er is behoefte aan een meewerkende overheid” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011, p. 32).

Waar deze discussie op duidt is, dat, als gevolg van de economische en financiële crisis, het traditioneel bestuurlijk-democratische arrangement, zoals we dit nu kennen nog meer onder druk is komen te staan. Vanzelfsprekende verhoudingen tussen overheden, burgers, markt en maatschappelijk middenveld, als het gaat om rollen en verantwoordelijkheden, staan ter discussie. Dit is bedreigend voor velen, maar biedt tegelijkertijd ook kansen. Kansen om die systemen, waarvan we constateren dat ze niet langer de maatschappelijke waarde creëren waar ze ooit voor bedoeld waren, te herzien. Het soort burgerinitiatieven waar we hier onderzoek naar gedaan hebben, vormt daarbij een klein onderdeel van deze zoektocht naar nieuwe manieren. Want op veel meer plaatsen vinden dergelijke experimenten plaats (Britton, 2010; Moreni, 2007; Camponeschi, 2010; en 00:/, 2011). Experimenten waarin burgers (en sociale ondernemers) op nieuwe, creatieve en praktische wijze proberen oplossingen te vinden voor maatschappelijke vraagstukken. Ik wil deze dissertatie daarom eindigen met een uitnodiging. Een uitnodiging om deze experimenten niet langer te zien als leuke, lokale, marginale projecten, maar als potentiële wegen voorwaarts.

Daarvoor wil ik ten slotte nog eenmaal terugkomen om de narrige kwaliteit, die ik deze burgerinitiatieven aan het eind van hoofdstuk 8 toeschreef. Deze initiatieven, zo tekende ik toen op uit de mond van Torgerson “obliquely bears witness to unwelcome insights that test the limits of what may properly and safely be said. When employed in the administrative sphere, carnivalesque language and logic generate unconventional perspectives that promise to enhance creative problem solving in the face of complexity” (Torgerson, 2003, 128). Deze burgerinitiatieven proberen heel praktisch te laten zien, dat het ook anders kan. Dit kan pijnlijk zijn voor alle betrokkenen, want “it might provoke unwelcome insights that could expose established power as irrational rationality, thus placing

on display an emperor without clothes” (Torgerson, 2003, p. 128)¹⁴⁷. Maar ik denk dat er nog een andere lezing mogelijk is. Want deze burgerinitiatieven laten geen keizer zonder kleren zien, maar laten zien dat de keizer kleren draagt, die niet langer in de mode zijn. De hier besproken initiatieven bieden aanknopingspunten tot zo’n nieuwe garderobe. Geen haute couture in de vorm van democratische theorie, maar in de vorm van praktische zaken, die we elke dag kunnen dragen.

¹⁴⁷ Zoals hij het ook in een eerder artikel verwoordt: “The jester brings vitality and wit to make us laugh. Yet the comic mood of the jester’s clowning only sets in sharper relief something else we know. The jester has a serious side and allow us – if we will but look and listen – to laugh at ourselves, to see ourselves as others see us, to take that crucial step in developing the focus of inquiry whereby we expose ourselves to ourselves” (Torgerson, 1992, 233).

Literatuur

- 00:/, (2011) *Compendium for the Civic Economy. What the Big Society should learn from 25 trailblazers*, 00:/, http://www.nesta.org.uk/assets/documents/compendium_for_the_civic_economy
- Abbott, A. (2004) *Methods of Discovery. Heuristics for the social sciences*, New York, W.W. Norton
- Achterhuis, H. (1979) *De markt van welzijn en geluk*, Baarn, Ambo
- Allison, G. and Zelikow, P. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2ed.*, New York, Longman
- Andersen, H. T. en Kempen, R. van (2001) Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance: An Introduction, in Andersen, H.T. en Kempen, R. van (ed.) *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot, Ashgate
- Anderson, R. (2004) *Understanding the production and reproduction of poor neighbourhoods in Sweden*, paper presented for the international conference 'Inside poverty areas', Cologne, 25-28 November
- Anderson, R. and Musterd, S. (2005) Area-based policies: a critical appraisal, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 96 (4): 377-389
- Arnstein, S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation, *JAIP*, 35 (4): 216-224
- Atkinson, P.A. e.a. (2007) *Handbook of Ethnography*, London, Sage
- Atkinson, R. (2007) *EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies*, paper presented at EURA Conference *The Vital City*, Glasgow, 12-14 September
- Atkinson, R. and Carmichael, L. (2007), Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European States, in Smith, E. (ed.) *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood Governance in contemporary urban politics*, Policy Press, Bristol
- Axelrod, R. en Cohen, M.D. (2000) *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*, New York, The Free Press
- Bachrach, P. and Baratz, M. (1962) Two Faces of Power, *American Political Science Review*, 56 (4): 947-952
- Bang, H.P. and Sorensen, E. (1999) "The Everyday Maker": A New Challenge to Democratic Governance, *Administrative Theory & Praxis*, 21 (3): 325-342

- Bang, H. (2003) A New Ruler Meeting a New Citizen: Culture Governance and Everyday Making, in Bang, H. (ed.) *Governance as Social and Political Communication*, Manchester, Manchester University Press
- Bang, H. (2004) Culture Governance: Governing Self-Reflexive Modernity, *Public Administration*, 82 (1): 157-190
- Barber, B. (1984) *Strong Democracy. Participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California Press
- Barnes, M. et. al. (2008) *Designing citizen-centred governance*, York, Joseph Rowntree Foundation
- Barnes, M. Newman, J. and Sullivan, H. (2008) *Power, Participation and Political Renewal. Case Studies in Public Participation*, Policy Press, Bristol
- Benford, R. en Snow, D. (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment, *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639
- Berg, L. van den et. al. (ed.) (2007) *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, Ashgate
- Berry, J.M. e.a. (1993) *The rebirth of urban democracy*, Washington D.C., The Brookings Institution
- Bevir, M. (2009) *Key Concepts in Governance*, London, Sage
- Bevir, M. en Trentmann, F. (ed.) (2007) *Governance, Consumers and Citizens. Agency and Resistance in Contemporary Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Bickford, S. (1996) *The Dissonance of Democracy. Listening, Conflict and Citizenship*, Ithaca, NY, Cornell University Press
- Blokland, T. (2003) *Urban Bonds. Social Relationships in an inner city neighbourhood*, Oxford, Polity Press
- Blond, P. (2010) *Red Tory. How left and right have broken Britain and how we can fix it*, London, Faber and Faber
- Blondeel, P. (2005) *De Stad in ons hoofd. Het onderkennen van sturende aannames bij stedelijke vernieuwing en transformatie*, Provincie Zuid Holland
- Boal, A (2000) *Theatre of the Oppressed*, London, Pluto
- Body-Gendrot, S. (2006) Safe Neighbourhoods in Duyvendak, J-W. et. al (ed.) *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Bovens, M. (2002) De permanente verplaatsing van de politiek, *S&D*, 12: 14-20

- Bovens, M. en Wille, A. (2011) Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling? In Andeweg, A. en Thomassen, J. (red.) *De democratie doorgelicht: evaluatie van het Nederlandse democratische bestel*, Leiden, Leiden University Press.
- Brabander, G. de (1998) Belgium, in Van den Berg, L. e.a. (red.) *National Urban Policies in the European Union. Responses to urban issues in the fifteen member states*, Aldershot, Ashgate
- Brady, H.E. et. al. (1995) Beyond SES: a resource model of political participation, *American Political Science Review*, 89 (2): 271-294
- Braun, E. et. al. (2007) The Netherlands: Empowering Large Cities to Meet Their Challenges, in Van den Berg, L. et. al. (2007) *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, Ashgate
- Brenner, N. (2004) *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press
- Britton, T. (ed.) *Hand Made. Portraits of emergent new community culture*, <http://www.blurb.com/bookstore/detail/1541053>
- Burg, W. van der (2008) *Een crisis van de partijdemocratie?* Amsterdam, Vossiuspers
- Burgers, J. en Engbersen, G. (2004) *De emancipatieve stad. Een onderzoeksagenda met betrekking tot de sociale lijf functie van grote steden*, Den Haag, Nicis Instituut
- Byrne, D. (1998) *Complexity Theory and the Social Sciences*, London, Routledge
- Byrne, D.S. (2005) Complexity, Configuration and Cases, *Theory, Culture & Society*, 22(5): 95-111
- BZK (2004) *Samenwerken aan de Krachtige Stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB-III)*, Den Haag
- Camponeschi, C. (2010) *The Enabling City. Place based creative problem-solving and the power of the everyday*: http://enablingcity.com/wp-content/uploads/2010/10/the_enabling_city2010_LQ.pdf
- Carpenter, J. (2006) Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative, *Urban Studies*, 43 (12): 2145-2162
- Castells, M. (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, University of California Press

- Chambers, S. (2003) Deliberative Democratic theory, *Annual Review of Political Science*, 6: 307-326
- Charmaz, K. (2000) Grounded Theory. Objectivist and Constructivist Methods, in Denzin N.K. en Lincoln, Y.S. (ed.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 2nd edition, London, Sage
- Charmaz, K. (2006), *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis*, London, Sage
- Coles, R (2004) Moving Democracy: Industrial Areas Foundation Social Movements and the Political Arts of Listening, Traveling, and Tabling, *Political Theory*, 32 (5): 678-705
- Corburn, J. (2005) *Street Science. Community Knowledge and Environmental Health Justice*, Cambridge, MA, The MIT Press
- Cornwall, A. (2002) *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development*, Institute of Development Studies, IDS Working Paper, 170
- Cornwall, A. and Coelho, V. Schatten P. (2007) Spaces for Change? The politics of participation in New Democratic Arenas, in Cornwall, A. en Coelho, V. Schatten, P. (ed.), *Spaces for Change? The politics of participation in New Democratic Spaces*, London, Zed Books
- Crosby, N. and Nethercutt, D. (2005). Citizens Juries: Creating a trustworthy voice of Invitation to Citizenship the people in J. Gastil & P. Levine (ed.) *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass
- Crossley, N. (2002) *Making Sense of Social Movements*, Buckingham, Open University Press
- Crozier, M., S. Huntington en J. Watanuki (1975) *The crisis of democracy*, New York, New York University Press
- Dahl, R. (2000) A democratic paradox?, *Political Science Quarterly*, 115 (1): 35-40
- Dalton, R.J. (2008) Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation, *Political Studies*, 56: 76-98
- Davies, C. (2006) Heroes of Healthcare? Replacing the Medical Profession in the Policy Process in the UK, in Duyvendak, J-W. et. al (ed.) *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Davies, C. et. al. (2006) *Citizens at the Centre. Deliberative Participation in Healthcare Decisions*, Bristol, The Policy Press

- Davies, J. (2002a) The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing without Government' Thesis, *Public Administration*, 80 (2): 301-322
- Davies, J.S. (2002b) Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique, *Journal of Urban Affairs*, 24 (1): 1-17
- De Souza Briggs, X. (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities across the Globe*, Cambridge, MA, MIT Press
- Dekker, P. en T. Van der Meer (2008) Onveranderlijke onvrede? Een drielukkig, *Bestuurskunde*, 17 (3):30-38.
- Denters, S.A.H., Heffen, O. van en Jong, H.M. de. (1999) Het grotestedenbeleid: proeftuin of Procrustusbed?, *Bestuurskunde*, 8: 106 – 11
- Denters, B. en Mossberger, K. (2006) Building Blocks for a Methodology for Comparative Urban Political Research, *Urban Affairs Review*, 41 (4): 550-571
- Diers, J. (2004) *Neighbor Power. Building Community the Seattle Way*, Seattle, The University of Washington Press
- Dijstelbloem, H.O. (2007) *De democratie anders. Politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*, proefschrift Faculteit der Wijsbegeerte UvA, Amsterdam
- Dijstelbloem, H.O. e.a. (2004) Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving, in Engelen, E.R. en Sie Dhian Ho, M. (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Domhoff, G.W. (2006) The Limitations of Regime Theory, *City and Community*, 5 (1): 47-51
- Drenth von Februar, M. (2006) De rapporterende burger. Over incidentalisme versus cerebralisering in Meurs, P.L., Schrijver, E.K. en De Vries, G.H. (red.) *Leren van de Praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Dryzek, J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford University Press
- Dryzek, J (2009) Democratization as Deliberative Capacity Building, *Comparative Political Studies*, 42: 1379-1402
- Duiveman, R., Wagenaar, H. en Kruiter, H. (2010) *Wijken in uitvoering. Onderzoek naar wijkgerichte praktijken in Den Haag*, Den Haag, Center for Governance Studies – Urban

- Durose, C. (2009) Front-Line Workers and 'Local Knowledge': Neighbourhood Stories in Contemporary UK Local Governance, *Public Administration*, 87 (1): 35-49
- Duyvendak, J.W. (1997) *Waar blijft de politiek: Essays over paarse politiek, maatschappelijke middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam, Boom
- Duyvendak, J.W. et. al. (2006) Policy, People and the New Professional. An introduction in Duyvendak, J-W. et. al (ed.) *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Emerson, R.M. e.a. (1995) *Writing Ethnographic Fieldnotes*, Chicago, Chicago University Press
- Fainstein, S. and Hirst, C. (1995) Urban social movements, in Judge, D. e.a. (ed.), *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- Fischer, F. (2003) *Citizens, Experts, and the Environment. The politics of local knowledge*, Durham and London, Duke University Press
- Fishkin, J. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press
- Fishkin, J. (1995) *The voice of the people: Public opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press
- Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*, Berkeley and Los Angeles, Ca, University of California Press
- Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MA, The MIT Press
- Forester, J. (2009) *Dealing with Differences. Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford, Oxford University Press
- Franke, T. (2003) Quartiermanagement – Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung, in Difu (ed.) *Strategien für die Soziale Stadt*, Berlin, Difu
- Freeman, R. (2009) What is 'translation?', *Evidence & Policy*, 5 (4): 429-447
- Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, 66 (1): 66-75
- Fung, A. (2003) Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences, *The Journal of Political Philosophy*, 11 (3): 338-367
- Fung, A. (2004) *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton, NJ, Princeton University Press

- Fung, A. en Olin Wrigth, E. (ed.) (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso Books
- Galster, G. (2007) Neighbourhood Social Mix as the Goal of Housing Policy: A theoretical analysis, *European Journal of Housing Policy*, 7 (1): 19-43
- Gastil, J. (2000) *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Election*, Berkeley, University of California Press
- Gastil, J. (2008) *Political Communication and Deliberation*, Los Angeles, Sage Publications
- Gaventa, J. (2007) Foreword, in Cornwall, A. and Schattan Coelho, V. (ed.) *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*, London, Zed Books
- Geertz, C. (1973) *The Interpretation of Cultures*, New York, Fontana
- Gendron, R. (2006) Forging Collective Capacity for Urban Redevelopment: 'Power To,' 'Power Over,' or Both?, *City & Community*, 5 (1): 5-22
- Gent, W.P.C. van, Musterd, S. en Ostendorf, W.J.M. (2009a) *Disentangling neighbourhood problems: area-based initiatives in Western European Cities*, Urban Research & Practice, Vol. 2, No. 1, pp. 53-67
- Gent, W.P.C. van, Musterd, S. en Ostendorf, W.J.M. (2009b) *Bridging the social divide? Reflections on current Dutch neighbourhood policy*, Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 24, pp. 357-368
- Gerrits, L. (2008) *The Gentle Art of Coevolution: a complexity theory perspective on decision making over estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands*, Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschap, Universiteit van Rotterdam
- GHK, (2003) *The ex-post evaluation of the URBAN Community Initiative 1994-1999*, Final report to European Commission, Brussel, DG Regio
- Giddens, A. (1984) *Constitution of society. An outline of the theory of structuration*, Cambridge, Polity Press
- Glaser, B.G. and Strauss, A.L. (1967) *The discovery of Grounded Theory*, Chicago, Aldine
- Graaf, L.J. de (2007) *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft. Eburon
- Greenwood, D.J. en Levin, M. (2007) *Introduction to Action Research, 2nd edition*, London, Sage

- Gutmann, A. en Thompson, D. (1996) *Democracy and disagreement*, Cambridge, Belknap Press
- Hajer, M. (2003) A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics, in Hajer, M. and Wagenaar, H. (ed.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press
- Hajer, M. (2005) Setting the Stage. A Dramaturgy of Policy Deliberation, *Administration & Society*, 36 (6): 624-647
- Hajer, M. and Wagenaar, H. (2003), Introduction, in Hajer, M. and Wagenaar, H. (ed.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press
- Hajer, M. en Versteeg, W. (2006) Een meervoudige kijk op democratie en bestuur, in Grin, J. Hajer, M. en Versteeg, W. (red.) *Meervoudige Democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam, Aksant
- Halpern, D. (2005) *Social Capital*, Cambridge, Polity Press
- Halpern, D. (2010) *The hidden wealth of nations*, Cambridge, Polity Press
- Harding, A. (1995) Elite Theory and Growth Machines, in Judge, D. e.a. (ed.) *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- Harding, A. (2009) The History of Community Power, in Davies, J.S. en Imbroscio, D.L. (ed.) *Theories of Urban Politics, 2nd edition*, London, Sage
- Hartman, C. en Tops, P. (2005) *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag, Kenniscentrum Grote Steden
- Hartman, I. (2000) *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publieke debat?*, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek
- Harvey, D. (2005) *A brief history of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press
- Hay, C. (2007) *Why we hate politics*, Cambridge, Polity Press
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, London, MacMillan
- Heijden, J. van der, e.a. (red.) (2007) *Help! Een burgerinitiatief*, Den Haag, InAxis en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Hendriks, F. en Tops, P. (2005) Everyday Fixers as local heroes: a case study of vital interaction in urban governance, *Local Government Studies*, 31 (4): 475-490
- Hertogh, M. (2006) Bier werkt beter dan koffie. Over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel, in WRR (red.) *Leren van de Praktijk*.

Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid, Amsterdam, Amsterdam University Press

- Hess, M. & Adams, D. (2002) Knowing and Skilling in Contemporary Public Administration, *Australian Journal of Public Administration*, 61 (4): 68–79
- Hibbing, J.R. en Theiss-Morse, E. (2002) *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About how Government should Work*, Berkeley, Cambridge University Press
- Hickey, S. and Mohan, G. (2004) *Participation. From Tyranny to Transformation*, London, Zed Books
- Holstein, J.A. en Gubrium, J.F. (1995) *The Active Interview*, Thousand Oaks, CA, Sage
- Honig, M.I. (2006) Street-Level Bureaucracy Revisited: Frontline District Central-Office Administrators as Boundary Spanners in Education Policy Implementation, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28 (4): 357-383
- Hulst, M. van, de Graaf, L. en van den Brink, G. (2009) *Where is Winston Wolf? Looking for people who make a difference in neighbourhood governance*, Paper presented at the 4th International Conference in Interpretive Policy Analysis, 25-27 juni 2009, University of Kassel, Germany
- Huppe, P. en Hill, M. (2007) Streetlevel Bureaucracy and Public Accountability, *Public Administration*, 85 (2): 279-299
- Hurenkamp, M. en Tonkens, E. (2011) *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21^e eeuw*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Hurenkamp, M. Tonkens, E. en Duyvendak, J.W. (2006) *Wat burgers bezielt? Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Den Haag, Nicis Instituut
- Innis, J.E. and Booher, D.E. (2003) Collaborative Policy Making: Governance through Dialogue, in Hajer, M.W. and Wagenaar, H. (ed.) *Deliberative Policy Analysis: Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press
- Innis, J.E. and Booher, D.E. (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning Theory & Practice*, 5 (4): 419-436
- Jessop, B. (2002) *The Future of the capitalist state*, Cambridge, Polity Press
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*, London, Sage
- Judge, D. (1995) Pluralism, in Judge, D. e.a. (ed.) *Theories of Urban Politics*, London, Sage

- Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (ed.) (1995) Urban politics and theory: an introduction, in Judge, D. e.a (ed.), *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- Keane, J. (2009) *The life and death of democracy*, London, Simon & Schuster
- Kempen, R. van (2001) Social Exclusion: The importance of context, in Andersen, H.T. en Kempen, R. van (ed.) *Governing European Cities. Social Fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot, Ashgate
- Kempen, R. van. et. al. (eds.) (2005) *Urban Issues and Urban Policies in the new EU Countries*, Aldershot, Ashgate
- Kennedy, J. (2010) Dwarse burgers. Amerikaanse lessen in dissidentie voor Nederland, in Verhoeven, I. en Ham, M. (red.) *Brave Burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam, Van Genneep
- Kennett, P. and Forrest, R. (2006) The Neighbourhood in a European Context, *Urban Studies*, 43 (4): 713-718
- Klandermans, B. (1984) Mobilization and participation, *American Sociological Review*, 49 (5): 583-600
- Klijn, E.H. (2008) Complexity Theory and Public Administration: what's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research, *Public Administration Review*, 10 (3): 299-317
- Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainty in networks: a network approach to problem solving and decision making*, London, Routledge
- Kretzmann, J.P. and McKnight J.L. (1993) *Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, Evanston, IL, Institute for Policy Research
- Kvale, S. (1996) *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*, Thousand Oaks, CA., Sage
- Kunzman, K. (2007) Urban Germany: the future will be different, in Berg, L. van den et. al. (ed.) (2007) *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, Ashgate
- Lans, J. van der (2008) *Ontregelen. De herovering van de werkloer*, Amsterdam, Uitgeverij Augustus
- Lans, J. van der (2010) *Eopaf! De nieuwe start van het sociaal werk*, Amsterdam, Uitgeverij Augustus
- Latour, B. (2005) *Reassembling the social. An introduction to Actor-Network Theory*, Oxford, Oxford University Press

- Latour, B. en Woolgar, S. (1979) *Laboratory Life: The social construction of scientific facts*, Princeton, Princeton University Press
- Law, J en Mol. A. (ed.) (2002) *Complexities. Social Studies of Knowledge Practices*, Durham and London, Duke University Press
- Leadbeater, C. en Goss, S. (1998) *Civic Entrepreneurship*, London, Demos
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition*, New York, Russell Sage Foundation
- Loopmans, M. (2006) From Resident to Neighbours. The Making of Active Citizens in Antwerp, Belgium, in Duyvendak, J-W. et. al (ed.) *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Loopmans, M. (2007) From SIF to City Fund: a new direction for urban policy in Flanders, *Journal of Housing and the Built Environment*, 22 (2): 215-225
- Loopmans, M. et. al. (2007) Urban Policies in Belgium: A Puff-pastry with a Bittersweet Aftertaste, in Berg, L. van den et. al. (ed.) *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, Ashgate
- Löw, M. (2001) *Raumsoziologie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag
- Lowndes, V. and Sullivan, H. (2008) How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance, *Public Administration*, 86 (1): 53-74
- Lowndes, V. en Sullivan, H. (2004) Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together?, *Local Government Studies*, 30 (1): 51-73
- Macedo, S. (ed.) (2005) *Democracy at risk: how political choices undermine citizen participation, and what we can do about it*, Washington D.C., The Brookings Institution
- Mansbridge, J. (2003) Practice-Thought-Practice, in Fung, A. and Wright, O. (2003) *Deepening Democracy: Innovations in empowered participatory governance*, London, Verso Press
- Marres, N. (2005) *No Public, No Issue. Democratic deficits after the displacement of politics*, Amsterdam, Proefschrift Faculteit der Wijsbegeerte, Uva
- Mathews, D. (1999) *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*, Champaign, Il., University of Illinois Press

- Maynard-Moody, S. and Musheno, M. (2003) *Cops, Teachers, Councilors: Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- Mayo, M. et. al. (2007) Navigating the contradictions of public service modernisation: the case of community engagement professionals, *Policy & Politics*, 35 (4): 667-681
- McAdam, D. (1982) *Political process and the development of black insurgency*, Chicago, University of Chicago Press
- McFarland, A.S. (2006) Comment: Power – Over, To and With, *City and Community*, 5 (1): 39-41
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010) *Procesbegeleiding bij participatietrajecten. Waarom, wanneer en door wie?*, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) *Woonvisie*, Den Haag
- Mol, A. (2002) *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*, Durham en London, Duke University Press
- Mol, A. (2006) *De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*, Amsterdam, Uitgeverij Van Gennep
- Moreni, A. (ed.) *Creative Communities. People inventing sustainable ways of living*, Edizioni Poli.Design, http://www.sustainable-everyday.net/main/?page_id=37
- Mossberger, K. (2009) Urban Regime Analysis in Davies, J.S. en Imbroscio, D.L. (ed.) *Theories of Urban Politics, 2nd edition*, London, Sage
- Mossberger, K. and Stoker, G. (2001) The evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization, *Urban Affairs Review*, 36 (6): 810-835
- Mouffe, C. (2000) *The Democratic Paradox*, London and New York, Verso
- Mouffe, C. (2005) *On the Political*, London, Routledge
- Musterd, S. en Pinkster, F. (2005) Buurteffecten en beleidsinterventies, *City Journal*, 1 (1): 13-20
- Newman, J. (2001) *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*, London, Sage
- Newman, J. (ed.) (2005) *Remaking Governance: Peoples, politics and the Public Sphere*, Bristol, The Policy Press

- Newman, J. and Clarke, J. (2009) Narrating subversion, assembling citizenship, in Barnes, M. and Prior, D. (ed.) *Subversive Citizens. Power Agency and resistance in public services*, Bristol, The Policy Press
- Newman, J. and Clarke, J. (2009) *Publics, Politics & Power. Remaking the Public in Public Services*, London, Sage
- Noordegraaf, M. (2007) From 'Pure' to 'Hybrid' Professionalism: Present-day Professionalism in Ambiguous Public Domains, *Administration & Society*, 39 (6): 761-785
- Noordegraaf, M. (2008) *Professioneel Bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, Utrecht, Oratie Universiteit Utrecht
- Norman, J. (2010) *The Big Society, Anatomy of a new politics*, Buckingham, The University of Buckingham Press
- Norris, P. (ed.) (1999) *Critical Citizens. Global support for democratic governance*, Oxford, Oxford University Press
- Norris, P. (2011) *Democratic deficits: critical citizens revisited*, Cambridge, Cambridge University Press
- O'Reilly, K. (2005) *Ethnographic Methods*, London en New York, Routledge
- O'Reilly, K. (2009) *Key Concepts in Ethnography*, London, Sage
- O'Toole, T. (2003) *Explaining Young People's Non-participation: Towards a Fuller Understanding of the Political*, London, Routledge
- Oenen, G. van (2010) Het recht van de tussentijd, in Lindemann, S. en Schutten, I. (red.) *Stedelijke transformatie in de tussentijd. Hotel Transvaal als impuls voor de wijk*, Amsterdam, Sun Trancity
- Oenen G. van (2011) *Medialogica 2.0: Politiek, burger en interactieve metaalmoetheid*, Den Haag, RMO
- Olson, M. (1965) *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press
- Oosterling, H. (2009) *Woorden als Daden. Rotterdam Vakmanstad/Skillcity 2007-2009*, Heijningen, Japsam Books
- Ostaaïjen, J.J.C. van (2010) Aversion and Accommodation: Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch Local Government: Rotterdam 1998-2008, Delft, Eburon
- Orr, J. (1996) *Talking About Machines. An Ethnography of a Modern Job*, New York, Cornell University Press

- Parkinson, J.R. (2009) *Does Democracy Require Physical Public Space*, in Geenens, R. and Tinnevelt R. (ed.) *Does truth matter. Democracy and Public Space*, Berlin, Springer
- Pateman, C. (1970) *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press
- Peeters, R. e.a. (2010) *De logica van het ongepaste. Over professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*, Den Haag, NSOB
- Pierre, J. (2005) Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities, *Urban Affairs Review*, 40 (4): 446-462
- Pinkster, F.M. (2007) Localized social networks, socialization and social mobility in a low income neighborhood in the Netherlands, *Urban Studies*, 44 (13): 2587 – 2604
- Pinkster, F.M. (2008) *De sociale betekenis van de buurt*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Pitkin, H. (1969) *The Concept of Representation*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press
- Plotke, D. (1997) Representation is democracy, *Constellations*, 4: 19-34
- Porter, L. (2009) Planning Displacement. The real legacy of major sporting events, *Planning Theory and Praxis*, 10 (3): 395-418
- Prainsack, B. en Wagenaar, H. (2008) *Personal Genomics and Policymaking: the practice of complexity*, paper presented at ESCR Complexity seminar series, http://www.psych.lse.ac.uk/complexity/ESRC_ComplexitySem1Ses1.htm
- Project Stedenbeleid (2003) *De eeuw van de stad. Over Stadsrepublieken en rastersteden*, Brussel
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, New York, Simon and Schuster Paperbacks
- Rabrenovic, G (2009) Urban Social Movements, in Davies, J.S. and Imbroscio, D.L. (ed.) *Theories of Urban Politics, 2nd edition*, London, Sage
- Reckwitz, A. (2002) Towards a theory of social practices: A development in culturalist theorizing, *European Journal of Social Theory*, 5 (2): 243-263
- Reijnders, L. (2010) Thuis en de cartografie van de alledaagse ruimte, in Reijndorp, A. en Reijnders, L. (red.) *De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis*, Amsterdam, Sun Trancity
- Reijndorp, A. (2004) *Stadswijk. Stedenbouw en Dagelijks Leven*, Rotterdam, Nai Uitgevers

- Reijndorp, A. en Reijnders, L. (red.) (2010) *De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis*, Amsterdam, Sun Trancity
- Rein, M. (1983) *From Policy to Practice*, New York, M.E. Sharpe
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press
- Rittel, H.W. en Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4: 155-169
- RMO (2001) *Van uitzondering naar regel: maatwerk in het grotestedenbeleid*, Den Haag, RMO
- RMO (2008) *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Den Haag, RMO
- RMO (2009) *Verkenning Participatie. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief, Werkdocument 16*, Den Haag, RMO
- RMO (2011) *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*, Den Haag, RMO
- ROB (2010) *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur
- Ryfe, D.M. (2002) The practice of deliberative democracy: a study of sixteen organizations, *Political Communication*, 16: 359-378
- Ryfe, D.M. (2005) Does Deliberative Democracy Work?, *Annual Review of Political Science*, 8: 49-71
- Sabel, C., Fung, A. and Karkkainen, B. (1999) Beyond Backyard Environmentalism: How Communities are quietly refashioning environmental Regulation, *Boston Review*, 24 (5): 4-10
- Saegert, S. (2004) *Community Building and Civic Capacity*, paper prepared for Aspen Institute Roundtable on Community Change, <http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/roundtable%20on%20community%20change/CommunityBuildingCivicCapacity.pdf>
- Saward, M. (2006) The Representative Claim, *Contemporary Political Theory*, 5: 297-318
- Saward, M. (2008) Representation and Democracy, *Sociology compass*, 2: 1-14
- Schattan P. Coelho, V. (2007) Brazilian Health Councils: Including the Excluded in Cornwall, A. en Coelho, V. Schatten, P. (ed.) *Spaces for*

Change? The politics of participation in New Democratic Spaces, London, Zed Books

- Schatzki, T.R., Knorr Cetina, K. en Savigny, E.V. (ed.) (2001) *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London, Routledge
- Schillemans, T. (2008) Regelruimte: over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering, in RMO, *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam, SWP.
- Schmitter, P. en Trechsel, A. (eds). (2004) *The Future of Democracy in Europe. Council of Europe Green Paper*, Council of Europe Publishing
- Schön, D. (1983) *The reflective practitioner*, New York, Basic Books
- SCP (2008) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, No. 1*, Den Haag, SCP
- Sennett, R. (2008) *De ambachtsman. De mens als maker*, Amsterdam, Meulenhof
- Skelcher, C. (2000) Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-Out, Congested, *Public Policy and Administration*, 15 (3): 3-19
- Skelcher, C. Mathur, N. en Smith, M. (2005) The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy, *Public Administration*, 83 (3): 573-596
- Smith, G. (2005) *Power beyond the Ballot. 57 Democratic innovations from around the world*, London, Power Inquiry
- Snow, D. A., D. M. Cress, et al. (1998) Disrupting the "Quotidian": Reconceptualizing the Relationship Between Breakdown and the Emergence of Collective Action, *Mobilization: An International Journal*, 3 (1): 1-22
- Sørensen, E. (2005) The democratic problems and potentials of network governance, *European Political Science*, 4: 348-357
- Sørensen, E. (2006) Metagovernance. The changing role of politicians in processes of democratic governance, *The American review of Public Administration*, 36 (1): 98-114
- Steen, M. van der en Van Twist, M. (2008) *Op weg naar de doe-het-zelf-democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie*, Den Haag, InAxis
- Steen, M. van der, e.a. (2010) *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*, Den Haag, VROM
- Stoker, G. (1995) Regime Theory and Urban Politics, in Judge, D. e.a (ed.), *Theories of Urban Politics*, London, Sage
- Stoker, G. (2003) *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, London, Palgrave MacMillan

- Stone, C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta: 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas
- Stone, C. (2001) Civic Capacity and Urban Education, *Urban Affairs Review*, 36 (5): 595-619
- Stone, C. (2005a) Civic Capacity: what, why and from whence, in Fuhrman, S. en Lazerson, M (ed.) *Institution of American Democracy: the public schools*, Oxford, Oxford University Press
- Stone, C. (2005b) Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis, *Urban Affairs Review*, 40 (3): 309-341
- Stone, C. (2006) Power, Reform and Urban Regime Analysis, *City & Community*, 5 (1): 23-38
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002) *Working across boundaries. Collaboration in public services*, Basingstoke, Palgrave MacMillan
- Sullivan, H. and Taylor, M. (2007) Theories of 'neighbourhood' in urban policy' in Smith, E. (ed.) *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood Governance in contemporary urban policy*, Bristol, The Polity Press
- Tarrow, S. (1998) *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press
- Taylor, C. (2002) Modern Social Imaginaries, *Public Culture*, 14 (1): 91-124
- Thomas Isaac, T.M. en Heller, P. (2003) Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala in Fung, A. en Olin Wriqth, E. (ed.) (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso Books
- Thomassen, J. (2010) *De permanente crisis van de representatieve democratie*, Afscheidsrede, Universiteit Twente
- Tonkens, E. (2008) *De bal bij de burger. Burgerschap in een pluriforme, dynamische samenleving*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Tonkens, E. (2009) *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam, Sun Trancity
- Tonkens, E. en Kroese, G. (2009) *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?*, Den Haag, VROM
- Tonkens, E., Uitermark, J. en Ham, M. (red.) (2007) *Handboek Moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*, Amsterdam, Uitgeverij van Gennip
- Torgerson, D. (1992) Priest and Jester in the Policy Sciences: Developing the Focus of Inquiry, *Policy Sciences*, 25: 225-235

- Torgerson, D. (2003) Democracy through policy discourse, in Hajer, M.A. and Wagenaar, H. (ed.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press
- Trappenburg, M. (2008) *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Trommel, W. (2009) *Gulzig Bestuur*, oratie uitgesproken op 17 juli, Amsterdam, Vrije Universiteit
- Trommel, W.A. (2010) De activerende staat: in de schermerzone tussen verheffen en vernederen. in Verhoeven, I. en Ham, M. (red.) *Brave burgersgezocht! De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam, Van Genneep.
- Tunstall, R. en Fenton, A. (2006) *In the mix – a review of mixed income, mixed tenure and mixed communities. What do we know?*, London, Joseph Rowntree Foundation and English Partnerships
- Uitermark, J. en van Beek, K. (2010) Gesmoorde participatie. Over de schaduwkant van ‘meedoen’ als staatsproject, in Verhoeven, I. en Ham, M. (red.) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam, Van Genneep
- Urbinati, N. and Warren, M.E. (2008) The concept of representation in contemporary democratic theory, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 387-412
- Van Stokkom, B. (2006) *Rituelen van Beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Vera, D. en Crossan, M. (2005) Improvisation and Innovative Performance in Teams, *Organization Science*, 16 (3): 203-224
- Verba, S. e.a. (1995) *Voice and Equality: civic voluntarism in American Politics*, Harvard, Harvard University Press
- Verhoeven, I. (2006) Alledaags politiek burgerschap en de overheid, in P. Meurs, E. Schrijvers en G. de Vries (red.) *Leren van de praktijk. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Verhoeven, I. (2009) *Burgers tegen Beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam, Aksant
- Vermeijden, B. (2001) Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000, *Journal of Housing and the Built Environment*, 16: 203-232
- Vogd, W. (2006) Tensions in Medical Work between Patients’ Interests and Administrative and Organisational Constraints, in Duyvendak, J-W. et. al (ed.) *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam, Amsterdam University

Press

- Vos, J. (2010) *De Münchhausenbeweging: Beweging voor Ketensamenwerking. Een onderzoek naar samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in Rotterdam*, Deventer, Kluwer
- Wagenaar, H. (1995) Het onbedoelde gebruik van beleid, in Aarts, I. e.a. (red.) *Het bedrijf van de Verzorgingsstaat. Naar Nieuwe Verhoudingen tussen Staat, Markt en Burger*, Amsterdam/Meppel, Boom Uitgeverij
- Wagenaar, H. (2004) 'Knowing' the Rules: Administrative Work as Practice, *Public Administration Review*, 64 (6): 643-655
- Wagenaar, H. (2005) *Stadswijken, complexiteit en burgerbestuur*, Den Haag, XPIN/NSCR
- Wagenaar, H. (2007a) Governance, Complexity, and Democratic Participation. How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline, *The American Review of Public Administration*, 37 (1): 17-50
- Wagenaar, H. (2007b) Reflectie op de Parels van Integratie, in NICIS Institute/Kiem (red.) *Parels van Integratie 2007*, Den Haag, Nicis Institute
- Wagenaar, H. (2011) *Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, New York, M.E. Sharpe
- Wagenaar, H. and Cook, Noam S.D. (2003) Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis, in Hajer, M.A. and Wagenaar, H. (ed.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press
- Wagenaar, H., Duiveman, R.M., Kruiter, H. (2010) Het ontwikkelen van stedelijke daadkracht: gebiedsgericht werken in Den Haag, *Bestuurskunde*, 19 (4): 18– 29
- Warren, M.E. (2002) What can democratic participation mean today, *Political Theory*, 30 (5): 677-701
- Warren, M.E. (2008) *Governance Driven Democratization*, paper presented at Interpretation of Policy Conference, University of Essex, 19 Juni 2008
- Warren, M.E. (2011) Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory, in DeBardeleben, J. and Pammett ed.), *Activating the Citizen*, Basingstoke, Palgrave MacMillan
- Warren, M.E. and Castiglione, D. (2005) Rethinking Representation: seven theoretical issues, paper delivered at the Midwest Political Science Association Annual Conference, Chicago, IL. April 6-10, 2005

- Weiss, R.S. (1994) *Learning from Strangers: the art and method of qualitative interview studies*, New York, The Free Press
- Wenger, E. (1998) *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*, Cambridge, Cambridge University Press
- Westbrook, R. (1991) *John Dewey and American Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press
- Whitehead, M. (2007) The Architecture of Partnerships: Urban Communities in the Shadow of Hierarchy, *Policy & Politics*, 35 (1): 3-23
- Wijdeven, T. van der en Hendriks, F. (2009) A little less conversation, a little more action: Real life expressions of vital citizenship in city neighbourhoods, in Duyvendak, J.W. e.a. (red.) *City in Sight. Dutch dealings with urban change*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Wijdeven, T. van der en Hendriks, F. (2010) *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag, Nicis Institute
- Wildridge, V. et. al. (2004) How to create successful partnerships - a review of the literature, *Health Information and Libraries Journal*, 21 (1): 3-19
- Williams, John J. (2007) Social Change and Community Participation: The case of Health Facility Boards in the Western Cape of South Africa, in Cornwall, A. en Coelho, V. Schatten, P. (ed.) *Spaces for Change? The politics of participation in New Democratic Spaces*, London, Zed Books
- Wilson, N. (2005) The Dark Side of Community Development, *Planning Theory & Practice*, 6 (4): 517-541
- Wolffhardt, A. et. al. (2005) *The European engagement of cities – Experiences, motivations and effects on local governance in Liverpool, Manchester, Vienna, Graz, Dortmund & Hamburg*, Paper presented at the 3th ECPR European Consortium for Political Research Conference Budapest, 8 to 10 September 2005
- WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- WRR (2006a) *Lerende Overheid. Een pleidooi voor een probleemgerichte overheid*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- WRR (2006b) *De Verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verbeffen en verbinden*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Yanow, D. (2004) Translating local knowledge at organizational peripheries, *British Journal of Management*, 15: 9-25

- Yanow, D. (2006) Talking about Practices: On Julian Orr's Talking about Machines, *Organization Studies*, 27 (2): 1743-1756
- Yanow, D. en Schwartz-Shea, P. (2006) *Interpretation and Method: empirical research methods and the interpretative turn*, New York, M.E. Sharpe
- Young, I.M. (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press
- Young, I.M. (2001), Activist Challenges to Deliberative Democracy, *Political Theory*, 29 (5): 670-690
- Zimmermann, K. (2005) *Soziale Stadt und Local Governance*, Dissertation Hannover University, Philosophy Department

The pragmatics of citizen participation.

How citizens in 3 European cities deal with complex problems around safety, liveability and urban development (English summary)

This thesis draws into the forefront what most often stays out of sight: the hard work and the practices involved in citizen participation from the perspective of citizens. To situate the growing attention and meaning attached to active citizenship, the first part of the thesis reconstructs the intertwined intellectual and practical history of developments in democracy, government and (urban) policy. This wider context forms the background against which the 'small' practices of citizen participation, that I focus on in detail in the second part of this thesis, gain their significance beyond the particular case. They are elements of a bigger, often neglected, unfolding story across Europe.

The practices that this thesis focuses on are European equivalents of what Mathews calls 'citizen politics' (Mathews, 1999) or what Verhoeven calls 'everyday politics' (Verhoeven, 2006). These are acts of citizenship or politics which don't fit well within our current conceptualizations, whereby the focus is on the way people act within domains for which the government sets the agenda. Here we focus on practices where residents themselves set the agenda and invite the government to participate. This means we partly lack a precise language to put into words the meaning, workings and values produced in these kinds of practices. This thesis, in a small way, tries to help develop this much needed language. A new language to describe these phenomenon is much needed because these practices are important testing grounds for new forms of governance, and offer the potential to deal more effectively with the complex problems that we are being presented with in cities across Europe. This process of testing could work to replace our current bureaucratic and government oriented practices.

In Chapter 2 I argue that the practices of active citizenship that I draw attention to are an important, but mostly neglected, element in the search for new ways of putting into practices the democratic aspirations more and more people indicate to subscribe, but don't see realized in our democratic institutions. This is what Dahl calls the 'democratic paradox' (Dahl, 2000). Time and again this leads people to argue that our democracy is in crisis. After arguing, with Thomassen (2010) that there are reasons to doubt the breadth and exact meaning of our democratic crisis, I take as my starting point that while there might not be less trust in our

democratic institutions, there is a growing desire for residents to be more (in)directly involved in democracy. To support this overarching claim I reconstruct both supportive research as well as critical arguments developed by authors such as Putnam, Hibbing and Theiss-Morse, Norris, Macedo and Dalton. Where some see the current decline in active involvement in our democratic institutions as a sign that people are actually content with the current situation (Hibbing and Theiss-Morse), I find that the arguments and empirical data offered by Norris and Dalton, who claim that new practices to situate and enact our democratic desires are required, more convincing.

The search for these new practices has been emerging in general form for some time, but the examples I explore in this thesis, should actually be seen as examples of a growing range of novel experiments – ranging from consultation, deliberation, co-governance, to participatory budgeting and citizen initiatives – looking for new forms of participatory democracy.

The final part of Chapter 2 then explores the different critical arguments against this move towards participatory democracy. I distinguish between two kinds of critique here: critical enthusiasm and democratic realism. The first refers to critique, exemplified by Newman and Clarke (2009), which is enthusiastic about the development in general, but is critical of the current practices being developed in its name. They find them to be mainly depoliticizing, functionalistic, ritualistic and project-oriented, resulting in practices that do not live up to the democratic ideals through which they are being promoted. Democratic realists are even more critical, doubting whether people have the moral and intellectual capacities to perform this new democratic role given to them by proponents of participatory democracy. Furthermore they doubt whether people are willing to put in the time required to deal with societal problems which, given their complexity, are best left, they think, to professionals. Finally, democratic realists doubt that from a democratic point of view – referring here to such criteria such as representation, accountability and transparency – whether these participatory practices will not lead to a diminished democracy, one that only further benefits a particular elite. Although these are serious criticisms, which one should keep in the back of one mind when reading the rest of this thesis, I will show in the second part that these concerns and critiques may be exaggerated when challenged with new findings and that there is reason for being more optimistic.

In Chapter 3 I show how democratic renewal develops from what some would think of as a strange place: within public administration. Through reconstructing the historical development of how we govern our society I show how we can

discern a development from closed practices of governing - studied by elitist and pluralist in the sixties – towards more open and democratic ways of governing drawing in new actors. Where the studies of elitists and pluralists still mainly focus on the question regarding who has power over others, recent studies - exemplified by the work of Clarence Stone - focus on power to get things done. With the work of Stone, the central questions, the central actors and the rules under which they play become again the object of empirical study and conceptual groundwork. The work of Stone, I argue, can be seen as a turning point in our perception of the way society is governed and forms the basis for theoretical developments mostly captured under the banner of the move from 'government' to 'governance'. To make this grand gesture understandable, I resist theoretical debates, but instead draw out its contours by focusing on empirical studies of 'partnerships' in urban renewal practice in the UK. These are practices, initiated by the government, are intended to draw in new actors in making policies for local urban renewal projects. While heavy on democratic ambitions most empirical studies show that the results are meager and mixed. Through this reconstruction we see developing what Warren has called 'governance-driven democratization' (Warren, 2008). This is one of many different kinds of experiments going on in practice to (re)invent democratic forms of government, what Cornwall and Schatten-Coelho (2007) call new democratic arenas. The practices, which are analyzed in the later part of this thesis form part of this larger development.

In the fourth chapter I show how the democratic and governance arguments I reconstruct in the previous chapters play out in discussions about urban policy. I demonstrate how active citizenship can prove a solution to the democratic crisis as well as the way we govern society and solve problems in deprived neighborhoods. In the first part of Chapter 4 I reconstruct the development of a dominant scientific paradigm, which sees neighborhoods as both the place where problems are centered, but also as the place where (part of) the solutions can be found. The concentration and accumulation of problems in particular neighborhoods, means they are logical objects for urban policy. And although scientists doubt the actual concentration and accumulation in European neighborhoods, it forms the main inherent argument for policies focusing on these neighborhoods. The assertion that there is dominant scientific paradigm is supported by two further important points. Firstly, arguments on the level of governance are used. This is mainly captured under the banners of area-based and integral urban policies. Based on civil, social, political and economic arguments (Lowndes and Sullivan, 2008), the integral area-based policies have

taken a strong hold of urban practice across Europe. Secondly, the argument focuses on the changing role of residents in these areas. They are not seen as passive recipients of these policies, but are invited (or urged) to actively participate.

Together these arguments form the basis of a dominant paradigm, through which, although heavily debated and questioned, we can observe and analyse the influences and structures of current urban policies across Europe. To support this claim I reconstruct the development of urban policies in the Netherlands, Belgium and Germany, as well as at the level of the European Union. This dominant conceptual and policy paradigm (in which the democratic and governmental arguments I developed in Chapter 2 and 3 come together at the level of the neighborhood) forms the background against which one should understand the local practices I analyze in the second part of this thesis.

In Chapter 5 I explore the different tools with which I empirically formulate an answer to the central question of the second part of my thesis: 'how does citizen participation form an answer, at least partially, for dealing with complex problems in deprived neighborhoods in three European cities?'. To answer this question I have focused on reconstructing practices using sociology, a particular conceptual orientation within philosophy, as well as interpretative policy analysis. A practice orientation is a 'heuristic device, a sensitizing framework for empirical research in the social sciences. It thus opens up a certain way of seeing and analyzing social phenomena' (Reckwitz, 2002, p. 257). What is unique and helpful about this perspective it does not see rules, actions, and ways of thinking as preceding actors, but rather as the outcome of collective actions in which actors are engaged. In order to understand the underlying dynamics on these local practices I have used three particular methods for data-collection and analysis: ethnography and participant observation; qualitative interviewing; and Grounded Theory.

Participant observation offered insights into unfolding practices during my four month stay in respectively Antwerp, Rotterdam and Dortmund. Qualitative interviewing enabled me to explore in detail the historical and personal development of an initiative. Over the course of the empirical research I conducted 38 extensive interviews with residents and local professionals and civil servants involved in the initiatives. Furthermore, an extensive field report of experiences during my stay was kept. This, together with other material gathered during my stay (leaflets, notes, local papers, and earlier research), formed the basis for the analysis. To analyze all this data I used Grounded Theory. Through

meticulous coding of the interviews, Grounded Theory allowed me to stay close to the actual data, and form middle-range theoretical frameworks to help me make sense of what I saw happening. The research, which was conducted in three different European cities, should not be seen so much as a full-blown comparative research project, but rather as a contrasting case study (De Souza Briggs, 2008). Through this qualitative, contrasting case study, we have been able to lay bare important dimensions of the practice - the how - of citizen participation.

The second part, consisting of chapter's six to nine, discusses several dimensions of the practice of citizen participation. In Chapter 6 I focus on the will to participate. For even if there are many democratic, governance and policy arguments for more citizen participation, there remains a lot of skepticism with regard to how much people actually want to be active. The will to participate, it is said is unlikely, unrealistic and undesirable. In this chapter, I show how a different conceptualizations of how the will to participate comes about can help us see things differently: the will to participate is not so much the starting point, but the outcome of a lot of work. Work people undertake because something has triggered them to become active. I further explore this work theoretically through a concept developed by Stone and later Xavier de Souza Briggs: civic capacity: "the conscious creation of actors seeking to establish a context in which extraordinary problem solving can occur" (Stone, 2001, p. 615). Triggers, work and civic capacity together form the building blocks for a practice-oriented approach to the study of citizen participation.

This performative approach to the will to participate opens up a perspective on participation which focuses on the development of a public through particular actions: organizing meetings; gathering and presenting information; building personal and professional trust and alliances; an understanding of complexity of local problems; and, conflict resolution. These capacities are the the outcomes of all kinds of activities. This chapter reconstructs this work by closely analyzing the interviews in the different cities. Through this I lay bare the kind of everyday, but surely not simple or routine tasks, that need to be performed to develop the necessary civic capacity to turn a trigger into a blossoming local initiative.

In Chapter 7 I argue that the complexity of the problems with which residents in neighborhoods are confronted is not an argument against their involvement and for more professional intervention. Instead I argue that complexity is rather an argument for more involvement of residents. To support this claim I first give two arguments: residents don't experience problems in conceptual and

institutionally distinct categories, but in their concrete and multi-dimensional manifestations. Second, residents have a particular kind of knowledge to offer which enables the development of better strategies through deploying their local experience. The second part of this chapter backs up this claim by showing empirically how residents are able to deal with complex problems.

To do this I focus initially on discussions about the conceptual meaning of complexity within the social sciences I then quickly approach complexity from a more pragmatic perspective through reconstructing three stories of how residents gain insight through both doing and analysing, and so are able to get a practical hold on the complex problems they are confronted with. This is what Axelrod en Cohen refers to in the process of 'harnessing complexity' (Axelrod en Cohen, 2000). Through reconstructing the different causes and consequences of the problem of garbage in Antwerp North, we see how residents are able to approach a problem from many sides, leading to realistic expectations and potential solutions. They are able to see the systemic, contextual and personal causes of a problem in great detail when looking for a solution. This is what I call the *dimension of causal complexity*. Secondly I discuss the *dimension of implementation complexity*. Even if one would find a common understanding of a problem, to then act upon this requires skillful navigation. I reconstruct this through the long and difficult history of the redevelopment of the main square in Dortmund. Finally I show how people have to deal with *institutional complexity*. For active resident don't act within a vacuum, but rather in a crowded (often overcrowded) environment. Given the many organizations that are active in Pendrecht, I show how they consciously maneuver to give themselves a position in this field.

These different stories give empirical backing to the claim that residents are actually well suited, and probably necessary to find solutions for our current complex social problems. This doesn't mean that residents can do everything by themselves, but it requires professionals to rethink their role and how they should perform this, something I focus on in chapter nine.

In Chapter 8 I explore the ways in which the design of participatory processes influences its potential meaning. Many participatory processes - in particular the call for more participation - are currently surrounded with frustration, cynicism and disbelief. I argue that this is partly due to the way we tend to organize these processes, containing within itself the elements which disable the positive outcomes and experience to emerge. In other words, through the way we organize participatory processes, we set ourselves up to fail. Despite the fact that this is an experience shared and expressed by all parties involved, changing and

improving this dynamic has proven stubborn. This is what I call '*organized frustration*'. Building on earlier research by Wagenaar on 'democratic, communicative space' and Hajer's call for a 'dramaturgical analysis of processes', this chapter explores the implicit and explicit ways in which the residents try to design a space which enables them to escape this predicament. Designing a new type of space requires us to be clear about what the role of space is. Space is not something which structures, or enforces particular behavior, but it can make particular forms of behavior more likely.

The second part of the chapter then explores both the way physical spaces and communicative spaces are structured by residents in such a way to enable more satisfactory and meaningful practices of participation. With regard to actual space, the location, time and timing, food and drinks, invitations and announcements, the use of the space and technique were all elements used to create an environment which enabled the participants to build an enduring relationship. They are meant to make people attend, make them feel at home and that their presence is wanted and makes a difference. What this shows is that the quality of democratic interaction is not only down to the content of the conversation, but can be enhanced by explicitly focusing on the design of participatory spaces.

All the benefits of a well designed space can be diminished if the actual meeting isn't designed deliberately to leave room for genuine conversation. Many meetings organized by professionals include four recurring mistakes that help create a situation of organized frustration:

- They are organised as 'meetings', making it hard to form relationships and explore the situation at hand;
- They can be confrontational and reactive
- They are highly structured leaving only a particular type of opportunity for residents
- They reinforce existing role-patterns.

These different elements make it hard to turn these meetings into actual collaborative explorations. In the final part of this chapter I explore the different strategies used by residents to escape these four traps, focusing mainly on the last two. Important elements here are having a person whom residents trust to chair the meeting, but also using different forms of communication, such as theater, which creates space for a different kind of conversation. With regard to the last

point, the reinforcement of role-patterns, I explore the strategy used by the Pendrecht University. They revert roles, turning residents into professors and professionals into students. This reversal opens up space for a different kind of interaction between both groups. Using Douglas Torgerson's understanding of the jester, I argue that this kind of role-reversal, enables us to explore, in a safe setting, new ways to democratically engage with each other. This is why I think these practices have an important role to play if we want to make room in our democracy for genuine participation.

Where Chapters 6 to 8 focus on the role and work performed by residents, Chapter 9 focuses on the important role played by frontline professionals in the different neighborhoods. By exploring the work of a police officer, a community worker and a quartiermanager in a changing institutional environment, it becomes clear how they function as bridges between different worlds. This bridging is then further interpreted as the art of translation. Before turning to the actual practice of translation, I first explore the resurgence in both scientific literature and popular debates of the professionals as an important player in society. There are many calls pleading or demanding for more discretionary space for professionals. Building on, but also going beyond the classical work of Lipsky, a renewed attention and vocabulary of what it means to be a professional is emerging. This chapter adds to this vocabulary, which now revolves around such notions of creativity, improvisation, and negotiation. I do this first by exploring the work of more traditional professionals, and in the latter part by focusing on the work of a theater director as an example of new professionalism. In the interviews we find that professionals are looking for a balance between actively supporting ideas and letting citizens find out for themselves. To explore this further, and see how they actually perform this balancing act, I look at how they see their own role during public meetings. Based on the interviews I distinguish between three different roles: informing people; building trust between people and between people and institutions; and educating people about what is and what is not possible or desirable.

Using the work of Honig and Yanow to analyze these different dimensions as part of the art of translation, we gain insight in what this means in practice. Translation is neither a neutral nor passive activity, but an active and essential activity for local frontline professionals. This complex activity is all about bringing together two worlds or domains which speak a different language, but more importantly function according to different principles, routines and expectations. What becomes clear is that this vital practice is not currently being understood or appreciated widely.

To further explore this, the final paragraph of this chapter explores the work of a theater director who has been active in Pendrecht for an extended period. His way of facilitating conversations reveals additional elements of the art of translation: giving space for improvisation and failure; being modest; and acting location-specific. By understanding the work frontline professionals do as translators we gain a deeper understanding of their work, revealing a dimension that is now mostly taken for granted. It adds to the new vocabulary we need to critically understand the role of professionalism in participatory practices.

In the final chapter I bring together the two parts and reflect on the meaning of my research in regard to both science and societal discussions on participation. During my research in both worlds, the attention for participation has grown substantially. Given all critical remarks made from both worlds – and which I made myself – I am still convinced that well designed processes of participation are a desirable and potential way forward in both democracy and the governance of urban problems. By exploring this potential from the perspective of citizens, and by focusing on the ‘how’ of participation, we have gained substantial insight into the ‘pragmatics of participation’. This has both enhanced our theoretical understanding of participation, but also gives us possibilities to change things in practice. The practices of citizen participation I have researched and reported on in this thesis “obliquely bears witness to unwelcome insights that test the limits of what may properly and safely be said. When employed in the administrative sphere, carnivalesque language and logic generate unconventional perspectives that promise to enhance creative problem solving in the face of complexity” (Torgerson, 2003, 128). Their importance might therefore be much more substantial than we might have thought at first sight. This gives me hope that this thesis will not only be of scientific value, but will also play its role in the current discussions about the necessity for new arrangements of democratic governance to help us escape our current economical, financial and democratic crisis.



vrije Universiteit *amsterdam*

nsCr

Nederlands Studiecentrum
Criminaliteit en Rechtshandhaving