

PARTICIPATIE EN VERTEGENWOORDIGING

Participatie en vertegenwoordiging

Burgers als trustees

Bas van Stokkom
Marcel Becker
Teun Eikenaar

PALLAS PUBLICATIONS

Omslagontwerp: René Staelenberg, Amsterdam
Vormgeving binnenwerk: V3-Services, Baarn

ISBN 978 90 8555 057 0
e-ISBN 978 90 4851 302 4 (pdf)
e-ISBN 978 90 4851 340 6 (ePub)
NUR 754 / 759

© B. van Stokkom, M. Becker en T. Eikenaar / Pallas Publications – Amsterdam University Press, Amsterdam 2012

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

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

| | | |
|-----------|--|----|
| | Verantwoording | 7 |
| I | Inleiding | 9 |
| | 1.1 Trustees: tussen beheer en vertegenwoordiging | 11 |
| | 1.2 De centrale vragen | 14 |
| I | Trustees, vertegenwoordiging en democratie | |
| 2 | Veranderingen in het politieke landschap | 19 |
| 3 | Vertegenwoordiging: enkele kernbetekenissen | 25 |
| | 3.1 Formele opvattingen | 25 |
| | 3.2 Naar een bredere opvatting van representatie | 28 |
| 4 | Burkes trustee: deliberatie en algemeen belang | 35 |
| 5 | Informele vertegenwoordiging en trustees | 41 |
| | 5.1 Representatie en vertrouwen | 42 |
| | 5.2 Informele vertegenwoordiging in de civil society | 46 |
| | 5.3 Informele vertegenwoordiging in de wijk | 49 |
| II | Trustees en participatie in de buurt | |
| 6 | Medezeggenschap in de veiligheidszorg | 59 |
| | 6.1 Accountable autonomy | 59 |
| | 6.2 Drie medezeggenschapsprojecten | 61 |
| | 6.3 De onderzoeksmethode | 68 |

| | | |
|----|--|-----|
| 7 | Participanten aan het woord | 71 |
| | 7.1 Samenwerken en opbouwen van vertrouwen | 72 |
| | 7.2 Vertegenwoordiging | 80 |
| | 7.3 Algemeen belang en eigenbelang | 87 |
| | 7.4 De 'vaste aanspreekpunten' en hun motieven | 90 |
| 8 | Trustees in de praktijk: duidingen | 97 |
| | 8.1 Collectieve probleemaanpak in een gedepolitiseerde setting | 97 |
| | 8.2 Vertegenwoordiging | 100 |
| | 8.3 Vier typen van actieve burgers | 101 |
| | 8.4 Kenmerken van trustees | 103 |
| 9 | Conclusies | 107 |
| 10 | Discussie | 113 |
| | Bijlage: Topiclijst interviews | 121 |
| | Noten | 123 |
| | Literatuur | 125 |
| | Register | 133 |

Verantwoording

Deze studie is tussen 2009 en 2011 uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma 'Omstreden Democratie' van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Gedurende deze periode is een drietal medezeggenschapsprojecten onderzocht, te weten 'De Buurt Bestuurt' in de Rotterdamse Pupillenbuurt, de 'Veiligheidsschouw in kleur' in het Amsterdamse Wallengebied en de 'Deventer Wijkaanpak'. De onderzoekers zijn veel dank verschuldigd aan de buurtbewoners en betrokken professionals die hun medewerking hebben verleend, en in het bijzonder aan de projectcoördinatoren: Fons Bijl en Hans Hoekman in Rotterdam, Renée van Mierlo in Amsterdam, en Carolien Harkema en Ap van Straaten in Deventer. Dank ook aan Tim Houwen en andere leden van Forum, het Nijmeegs discussieplatform van praktische filosofie waarin een voorlopige versie van het onderzoek is besproken. Veel dank ook aan professor Jan Terpstra van het Criminologisch Instituut te Nijmegen voor zijn kritische reflectie op het onderzoek.

1 Inleiding

De betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur is afgelopen decennia sterk veranderd, daarover zijn bestuurders, geleerden en burgers het wel eens. Maar over de uitleg en waardering van de veranderingen bestaan grote verschillen van mening. Menigeen constateert een verminderde betrokkenheid, die zou blijken uit teruglopend lidmaatschap van politieke partijen, afnemende kennis over politieke vraagstukken en lagere opkomstcijfers bij verkiezingen. Anderen wijzen op nieuwe vormen van inspraak en participatie die spontaan of op initiatief van de overheid ontstaan.

De opvatting dat de afstand tussen de gevestigde politiek en de bevolking te groot is, kan op een brede consensus rekenen. Veel opiniemakers hebben ervoor gepleit de kloof tussen volk en politiek te dichten door de politiek toegankelijker te maken. Politici zouden zich meer moeten richten op de meningen en ervaringen van gewone burgers. Zij zouden de zorgen van burgers serieuzer moeten nemen en meer de 'taal van de straat' moeten spreken. Daarnaast horen we pleidooien voor institutionele veranderingen: het klassieke model van representatie zou moeten worden aangevuld met vormen van directe democratie. Denk aan het referendum en de gekozen burgemeester. Gemeenschappelijk aan die voorstellen is de gedachte dat de politiek zich heeft aan te passen aan de stem van het volk.

In deze studie onderzoeken we de mogelijkheid de kloof te dichten door van de andere kant af te redeneren: burgers bewegen tot participatie en hen stimuleren zich meer als vertegenwoordigers op te stellen. De bijdrage van burgers blijft dan niet beperkt tot 'ja' of 'nee' zeggen tegen reeds geformuleerde voorstellen. Zij brengen geen 'private stem' uit, maar verwoorden visies waarin rekening wordt gehouden met uiteenlopende publieke belangen. Een dergelijke opvatting komt dicht in de buurt van 'democratie als gesprek' (deliberatieve democratie). Maar er is een verschil. Ons inziens is de participerende burger niet alleen iemand die samen met andere burgers beraadslaagt, maar ook iemand die publiekelijk aanspreekbaar is, als vertrouwenspersoon fungeert en (als een vertegenwoordiger) ideeën 'present stelt'.

Afgelopen twee decennia is er regelmatig geëxperimenteerd met interactie-

ve beleidsvorming, advisering door burgers en andere vormen van burgerparticipatie. Die experimenten beogen burgers te betrekken bij het formuleren van beleid, het opstellen van plannen en het aanpakken van lokale problemen (Warren 2009b; Smith 2009; Tonkens 2008; Leyenaar 2007; Van Stokkom 2006). Bij deze 'verplaatsing van de politiek' speelt de geringe betrokkenheid van burgers bij met name het lokale beleid een rol. De lage opkomst bij lokale verkiezingen heeft politici en bestuurders attent gemaakt op de afnemende legitimiteit van het overheidsbeleid. Vooral gemeentebesturen zijn er meer en meer van overtuigd geraakt dat een 'interactieve aanpak', het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling, wenselijk is. Beseft wordt dat het 'opleggen' van beleid vele contraproductieve effecten met zich meebrengt en dat het draagvlak voor beleid wordt vergroot wanneer de betrokken partijen vrijwillig instemmen met beleidsvoorstellen. Politiek betrokken burgers – en vooral jongere cohorten – voelen minder voor het uitbrengen van een stem bij verkiezingen of lidmaatschap van een politieke partij, maar vragen wel in toenemende mate om directe invloed op beleid dat voor hen zelf gevolgen heeft (Warren 2008). Burgers de gelegenheid bieden mee te denken geeft de boodschap dat beleidsmakers vertrouwen hebben in de wijsheid en competentie van gewone burgers om verstandige aanbevelingen te geven.

In de praktijk bestaat een grote diversiteit van experimenten, variërend van lokaal overleg over de vestiging van een afkickcentrum tot open-planprocessen over de bouw van nieuwe woonwijken. Binnen burgerforums en burgerpanels beraadslagen burgers gezamenlijk over specifieke vraagstukken, vaak geïnformeerd door experts. Leken dragen aldus bij aan beleidsvorming over vaak complexe lokale problemen. Sommige projecten bewegen zich in het verlengde van een neocorporatistisch overleg tussen belangengroepen. Hierin zien we al snel burgers aanschuiven die al deel uitmaken van andere besluitvormende organen. Andere projecten staan open voor het brede publiek. Sommige projecten zijn vrijblijvend van aard en voorzien het lokale bestuur van advies, andere zijn ambitieuzer en pogen kant-en-klare oplossingsrichtingen te bieden waaraan het bestuur zich zou moeten committeren.

Meer en meer wordt burgerparticipatie verbonden met concrete vraagstukken van leefbaarheid en veiligheid. Terwijl voorheen participatie werd geassocieerd met inspraak, zelfbestuur en democratie, ligt burgerparticipatie momenteel veel meer in het verlengde van probleemaanpak in de wijken. Tal van gemeentelijke organisaties staan klaar om burgers daarbij te ondersteunen. Veel activiteiten komen voort uit wijkaanpakken en 'buurt aan zet'-projecten. Op vele manieren worden burgers aangespoord actie te ondernemen: van burgerinitiatieven waarbij burgers zelf plannen en voorstellen voor hun buurt op

de politieke agenda kunnen plaatsen (zoals in Utrecht) tot wijkbudgetten om bijvoorbeeld schoonmaakacties te bekostigen (Ossewaarde e.a. 2008).

Een snelle blik op de verscheidenheid aan vormen leert dat nieuwe theoretische noties en begrippen nodig zijn om de projecten goed te analyseren. In descriptief opzicht (wat gebeurt er precies, hoe verloopt de betrokkenheid?), conceptueel (ontstaan nieuwe noties van particulier/algemeen belang, ontwikkelen zich nieuwe vormen van burgerschap?) en normatief (hoe wenselijk zijn deze trajecten?).

1.1 Trustees: tussen beheer en vertegenwoordiging

In deze studie onderzoeken we de mogelijkheden die het begrip 'trusteeship' in zich draagt om nieuwe ontwikkelingen binnen burgerparticipatie te duiden. Het begrip heeft een lange geschiedenis en gaat terug tot de tijd van de kruistochten toen landheren schikkingen troffen voor het geval zij niet meer levend terug zouden komen. Er werd een vertrouwenspersoon aangewezen (trustee) die het landgoed en andere eigendommen moest beheren. De notie 'trustee' duidt dan ook op een wettelijk arrangement waarin iemand tijdelijk iets in eigendom heeft om het namens een ander te beheren. In zekere zin is hij de vertegenwoordiger van de afwezige eigenaar (de bisschop, de hertog, etc.). Als beheerder die verantwoordelijkheid op zich neemt ziet de trustee toe op het welzijn van bewoners in zijn domein of district.

Het woord 'trustee' heeft heden ten dage betrekking op vele functies en posities. Trustee duidt allereerst op vermogensbeheer; de term is binnen het privaatrecht verankerd. In Amerika worden de lokale economie, sociale dienstverlening en natuurbescherming door vele trustees ondersteund. Veel private organisaties zoals scholen, musea en ziekenhuizen gelden als trustees (Smith 1995). Door die verscheidenheid is het moeilijk de term adequaat te definiëren. Een gangbare definitie van een trustee luidt: iemand die verantwoordelijk is voor andermans zaken en die het vertrouwen gegeven is om zelf, naar eigen inzichten te handelen om die zaken goed te beheren (Devos 2006). Het gaat om een vertrouwenspersoon die anderen beschermt en toeziet op hun belangen. Dat paternalistische aspect is per definitie eigen aan de trustee.

Er zijn vele uiteenlopende verschijningsvormen: gevolmachtigde, curator, agent, vertrouwenspersoon. Er zijn formele varianten zoals de bij wet aangevozen bewindvoerder. Een informele variant is de mentor. Ook advocaten, notarissen en artsen worden vaak als trustee aangeduid. Trusteeship heeft vaak ook betrekking op de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van het gemeenschappelijke goed. Een bredere omschrijving van trusteeschap is dan

ook: actie ondernemen ten gunste van publieke belangen. Binnen de overheid zijn tal van professionals werkzaam die als trustee kunnen worden aangeduid: diplomaten, rechters, ombudsmannen, etc. Naast de sfeer van het openbare bestuur en de professionele beroepsgroepen kunnen stichtingen en non-profitorganisaties als trustees worden aangeduid. Deze organisaties beogen doorgaans de bescherming of ondersteuning van een publiek goed (een ziekenhuis, een school, etc.) en zij committeren zich aan die doelstelling. Als trustees nemen deze organisaties besluiten in het beste belang van de begunstigde partijen.¹

Ook in het politieke denken heeft het begrip 'trustee' ingang gevonden. Van oudsher stond het begrip op gespannen voet met vertegenwoordiging. Zoals gezegd ging het om personen die ermee belast zijn te zorgen voor iets (een domein) of iemand (ingeval van voogdij). Zij zijn verantwoordelijk voor de voorspoed van hetgeen zij onder hun hoede hebben. De noties 'guardian' en 'tutor', die sterk zijn gerelateerd aan het beheren van en zorgen voor, zijn kenmerkend voor die rol (Pitkin 1967). Van vertegenwoordiging was niet direct sprake. '(The guardian) no more represents the ward by taking care of him than the headmaster of a boarding school represents his pupils during the ordinary course of his activities' (Pitkin 1967: p. 131). 'Vertegenwoordiging' en 'gemachtigd zijn om te zorgen voor' gaan dus niet per se samen. Ten eerste worden trustees niet verondersteld de mensen te consulteren van wie ze de belangen beschermen; ze gaan op hun eigen oordeel af. Een vertegenwoordiger heeft zich verplicht aan de achterban, maar een trustee waakt over de behoeften van begunstigden. Trustees worden niet per se door de begunstigden geïnstrueerd. Ten tweede zijn trustees ook 'doeners'. Het gaat om (informele) leiders die een beherende rol op zich nemen.

De term 'trustee' heeft vooral via Edmund Burke (1729-1797) een vaste plek verkregen binnen politieke theorieën. Deze van oorsprong Ierse aristocraat gaf in zijn beroemd geworden speeches tot het volk van Bristol, dat hem als zijn representant had gekozen, blijk van opvattingen die soms ver af staan van ons begrip van democratische vertegenwoordiging. Hij was een gekozen die zelfstandig zijn werk deed. En de Engelsen waren bereid hun vertegenwoordiger veel 'vertrouwen' te schenken. Dat was ook vanzelfsprekend vanwege het kiesdistrictenstelsel. De gekozen werd en wordt in Engeland – zoals in veel andere Angelsaksische landen – meer als representant van een bepaalde regio beschouwd.

Binnen de politieke theorie wordt gesproken over 'trustee'- en 'delegate'-modellen (Pitkin 1967). Die modellen zijn ontwikkeld vóór de intrede van politieke partijen, en behandelen de gekozenen als individuele actoren.² 'Dele-

gates' hebben van hun achterban duidelijke instructies gekregen en handelen als gezanten; ze beschikken over een minimale ruimte om daarvan af te wijken. Volgens dit model moet de vertegenwoordiger handelen in overeenstemming met de wensen van het volk. Er is geen of weinig animo om vanuit de eigen visie kiezers te overtuigen; er is wel veel zorg om ze te overtuigen dat de verwoorde standpunten aansluiten op hun belangen. Trustees daarentegen beschikken over een vrij mandaat om naar eer en geweten beslissingen te nemen ('zonder last of ruggespraak'). Zij filteren de opinies van het volk in termen van de rechtsgemeenschap en publieke belangen. Kiezer en gekozene horen binnen die visie van elkaar te verschillen.

Deze studie beoogt inzichten binnen theorieën over representatie en trustee-ship te vertalen naar Nederlandse medezeggenschapsprojecten. We onderzoeken enkele vormen van 'burgerbestuur' waarbij we nagaan in welke opzichten participanten als trusteees kunnen worden gekenmerkt. Wij concentreren het onderzoek op medezeggenschap in lokale projecten waarbij participanten besluiten nemen over de aanpak van onveiligheid en onleefbaarheid in de wijk. Zoals gezegd, burgerparticipatie vindt momenteel vooral in dergelijke projecten plaats. De thematiek van schoon, heel en veilig gaat burgers direct aan en heeft een grote impact op hun welbevinden.

Daarbij past meteen de kanttekening dat wij vooral oog hebben voor informele vormen van vertegenwoordiging. Is de trustee in de betekenis van Burke een formeel benoemde politieke vertegenwoordiger (een gekozene), actieve bewoners zitten op persoonlijke titel in lokale overlegvormen. Hiermee opent zich een nieuw perspectief van trustee-ship. Medezeggenschapslichamen worden niet zelden bevolkt door 'vergadertijgers' en 'beroepsinsprekers' die relatief veel kennis hebben van het gemeentelijke beleid en er vooral behagen in lijken te scheppen de juiste procedures en regels te volgen. Trustees daarentegen presenteren zich veel meer als beheerders die voor heel de buurt staan en problemen aangepakt willen zien.

Vanuit het perspectief van trustee-ship zijn democratische procedures en vooral het idee dat de participanten zoveel mogelijk een afspiegeling moeten vormen van de buurt, niet alles bepalend. In ons onderzoek verschuift het accent dan ook van 'formele deelname namens' naar de informele vormen van ijveren voor de buurt. Ons vermoeden is dat veel actieve bewoners zich liever focussen op handelen in het belang van de buurt, ongeacht de vraag of die activiteiten ieders instemming hadden kunnen hebben (de representativiteit). Precies dat vermoeden wordt met de notie trustee uitgesproken.

We zijn benieuwd in hoeverre trusteees hun stempel drukken op buurtactivisme en of ze het vertrouwen genieten van andere bewoners. Om daarop

zicht te krijgen hebben we een aantal medezeggenschapsprojecten onder de loep genomen waarin alle bewoners kunnen participeren als zij dat willen. Binnen die projecten worden beslissingen over de leefbaarheid van de buurt genomen die alle bewoners aangaan. De participanten hebben dus medezeggenschap over de probleemaanpak en er staat daarmee het een en ander op het spel. Er zou oppositie tegen hen kunnen ontstaan wanneer hun keuzes niet worden onderschreven. De vraag is welke burgers zich aan die projecten committeren. Komen trustees, de buurtbeheerders, als vanzelf bovendrijven? Of doen juist mensen mee die voor het straatbelang opkomen of de belangen van specifieke groepen verwoorden? Wat zijn de motieven om mee te doen? Voelen de deelnemers zich überhaupt wel representanten?

1.2 De centrale vragen

Het onderzoek sluit aan bij de vigerende visie – zoals ook binnen het programma ‘Omstreden Democratie’ van NWO verwoord – dat burgerparticipatie buiten de officiële politieke instituties meer aandacht verdient. De relevantie van dit onderzoek hangt samen met het geïntroduceerde perspectief: burgers kunnen zelf als vertegenwoordiger fungeren, mogelijk als trustee, als beheerder van publieke belangen. De theorievorming over informele vertegenwoordiging verkeert nog in een pioniersstadium, zeker in Nederland.³ Hoe moet het ongevraagd als vertegenwoordiger optreden worden geduid? Is dat democratisch aanvaardbaar en kan die acceptatie mogelijk worden vergroot? Uitdiepen van die vragen is van belang voor het zelfbegrip van een democratische samenleving. Wanneer we informele vertegenwoordiging opvatten als kernaspect van burgerschap kunnen we mogelijk de klassieke spanning tussen directe democratie en representatieve democratie, tussen volkswil en vertegenwoordiging door elites, te boven komen. Binnen deze visie gaat het niet zozeer om het kwantitatief vergroten van burgerparticipatie zoals veel politici en opiniemakers benadrukken. De vraag is of ‘meer’ wel altijd beter is. Aandacht voor de kwaliteit van vertegenwoordigend werk lijkt ons belangrijker (Mansbridge 2003; Dovi 2007).

Een moeilijkheid is dat de notie trustee vele uiteenlopende betekenissen heeft en in vele contexten wordt benut. Daarom zullen we veel aandacht geven aan reflectie op deze en verwante termen. Het boek bestaat uit twee delen: een theoretisch deel en een empirisch deel. Hoewel sommige inzichten van het theoretisch deel in het empirische deel worden benut, moeten de twee delen als zelfstandige kaders worden gezien. Die tweedeling geeft aan dat we interdisciplinair te werk gaan: het rapport biedt een combinatie van politiek-

filosofische en bestuurswetenschappelijke theorievorming enerzijds en sociaal-wetenschappelijk onderzoek anderzijds.

De hoofdvraag van het eerste deel luidt: welke betekenissen van vertegenwoordiging, en trustee-ship in het bijzonder, kunnen worden onderscheiden? In hoeverre berust vertegenwoordiging op vertrouwen? Hoe verhouden zich de concepten van informele vertegenwoordiging en trustee-ship tot democratische waarden en procedures? Die reflectie poogt aldus bij te dragen aan theorievorming rondom participatie, burgerschap en vertegenwoordiging.

De centrale vraag van het empirisch deel luidt: in welke opzichten kan participatie van burgers in de lokale veiligheidszorg als trustee-ship worden geduid? We onderzoeken het concrete functioneren van participanten binnen een drietal medezeggenschapsprojecten in de lokale veiligheidszorg. Er zijn drie casussen geselecteerd waarbij de deelnemers besluiten nemen over de inzet van de politie en andere professionals. Het gaat om de Deventer Wijkaanpak in de buurten Driebergen en het Rode Dorp, de Veiligheidschouw in kleur: tegengaan overlast op de Wallen en het Nieuwmarktgebied (Amsterdam-Centrum), en 'De Buurt Bestuurt' in de Rotterdamse Pupillenbuurt (Het Nieuwe Westen). Binnen de drie projecten worden overigens uiteenlopende procedures benut; ook de duur van de projecten en het aantal deelnemers verschillen sterk.

Zoals gezegd, deel 1 staat in het teken van theoretische reflectie. In hoofdstuk 2 schetsen we enkele recente veranderingen binnen het politieke landschap. Het accent ligt op de verminderde greep die de overheid heeft op de ordening van de (netwerk)samenleving en de opkomst van burgerinitiatieven en sociale bewegingen. Als gevolg van deze ontwikkelingen is de verhouding tussen de vertegenwoordigers en hun achterban sterk veranderd. De begrippen 'representatie' en 'vertegenwoordiging' zijn dan ook aan herziening toe. Dat is het onderwerp van hoofdstuk 3. We bespreken daarbij kritisch het 'delegate'-model, waarin de afgezant de instructies van zijn of haar achterban nauwgezet zou vertolken. In hoofdstuk 4 introduceren we Burkes visie op trustee-ship. Binnen het trustee-model gaan vertegenwoordigers niet af op de opinies van de achterban, maar hebben ze een grote marge van vrijheid om op hun eigen oordeel af te gaan. Hoofdstuk 5 laat zien dat informele vertegenwoordiging op vertrouwen en affiniteit berust. Binnen sommige vormen van informele vertegenwoordiging, zoals activisme van sociale bewegingen in de civil society en burgeractivisme in wijken, lijkt de rol van de vertrouwenspersoon opnieuw naar voren te treden. We gaan daarbij vooral in op de vraag of dergelijke vormen van vertegenwoordiging democratische legitimiteit kan worden toegeschreven.

Het tweede deel van dit rapport is gewijd aan het empirische onderzoek en de bevindingen die eruit voortspruiten. In hoofdstuk 6 schetsen we in het kort de drie casussen die zijn onderzocht. Ook de onderzoeksmethode komt aan bod. In hoofdstuk 7 bespreken we de relevante bevindingen en in hoofdstuk 8 worden die bevindingen nader geïnterpreteerd. Opereren actieve burgers daadwerkelijk als trustees? In hoofdstuk 9 passeren de voornaamste conclusies de revue. Tenslotte is een discussiehoofdstuk opgenomen waarin de kansen en problemen van trusteeeship worden geschetst. Biedt de rol van vertrouwenspersonen in de wijk aanknopingspunten voor een lokaal beleid waarop voortgebouwd kan worden?

DEEL I

Trustees, vertegenwoordiging en democratie

2 Veranderingen in het politieke landschap

De grote veranderingen die zich in de politieke betrokkenheid van de burger hebben voorgedaan zijn in twee clusters onder te brengen. De burger is zich anders gaan opstellen tegenover de klassieke politieke instituties en er zijn, nationaal en internationaal, nieuwe vormen van participatie opgekomen. We bespreken beide ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang.

In het afgelopen decennium zijn in alle West-Europese landen politieke instituties en politici fors bekritiseerd, en werd de relatie tussen burgers en de politiek meer en meer beschreven in termen van een kloof. De meeste landen kennen dalende trends in opkomstcijfers van verkiezingen en lidmaatschap van politieke partijen. Populistische politici wonnen spectaculair aan macht en uitten felle kritiek op de gevestigde machtscentra. In Nederland geldt de opkomst van Pim Fortuyn als mijlpaal. Zijn denigrerende opmerkingen over politici die een geïsoleerde kaste vormen, hebben het politieke klimaat blijvend beïnvloed.

De veronderstelde ‘kloof’ tussen burger en politiek heeft niet alleen van doen met onvrede en wantrouwen, maar ook met veranderingen in de samenleving zelf, en de manier waarop het (openbaar) bestuur processen in de samenleving beïnvloedt. Door de individualisering en de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken kan de politiek niet meer de pretentie hebben vanuit een centraal punt belangrijke processen aan te sturen. Hiërarchische patronen zijn vervangen door relatief autonome subsystemen. De samenleving maakt een ongeordende indruk en bestaat uit elkaar overlappende netwerken. Sommigen spreken over een vloeiende modale samenleving (Boutellier 2011). De fragmentatie die er het gevolg van is werkt op allerlei manieren door in politiek en openbaar bestuur.

Door technologische ontwikkelingen vervagen fysieke grenzen en zijn mensen steeds minder gebonden aan specifieke territoria. De geografische ruimte is in steeds minder opzichten een af te bakenen eenheid. Maar een geografisch gebied is altijd de basis geweest voor de bestuurlijke eenheid. Het woord ‘politiek’ is afgeleid van het Griekse woord *polis* (stadsstaat) dat een ruimtelijke eenheid aanduidt. De natie omspant een duidelijk begrensde ruimte. Ook

de interne structuur van de staat is territoriaal opgezet: een fysieke ruimte per bestuurlijke eenheid (land, provincie, gemeente). Maar de tegenwoordige loyaliteiten en solidariteitspatronen gaan een concreet aanwijsbare plaats of regio te boven en ze veranderen voortdurend van aard. De betrokkenheid bij traditionele bestuurlijke eenheden neemt zo af. Politieke instituties die langs territoriale lijnen zijn georganiseerd verliezen grip op de wereldwijde communicatieve patronen en economische transacties. Ook politieke partijen staan onder druk. Vanwege de erosie van de grote politieke verhalen, de individualisering en de gegroeide complexiteit van de samenleving kunnen ze in mindere mate houvast bieden en fungeren ook in mindere mate als bemiddelende instantie tussen burger en staat.

De verplaatsing van de politiek

De veranderingen in de samenleving hebben grote gevolgen voor de wijze waarop burgers en het openbaar bestuur elkaar tegemoet treden. Burgers en maatschappelijke organisaties zijn minder gezagsgetrouw geworden. Ze komen spontaner op voor zaken die hen zelf aangaan en willen vaak zelf een bijdrage aan de oplossing van beleidsproblemen leveren. Veel georganiseerde groepen hebben expertkennis in huis en dagen het bestuur uit. Binnen het bestuursapparaat is vaak te weinig lokale en contextuele kennis voorhanden om direct weerwoord te bieden. De gefaseerde logica van kandidaten kiezen, wetgeving ontwikkelen, beleidsdoelen overdragen aan bestuurders en vervolgens beleid ontwikkelen en uitvoeren, lijkt niet meer te voldoen. Bestuurders zijn gepreoccupeerd met crisismanagement, hebben weinig gelegenheid adequaat beleid te ontwikkelen en schuiven beslissingen vaak simpelweg door naar uitvoerende diensten. Maar deze diensten ontbreekt het vaak aan flexibiliteit en het vermogen adequaat op urgente problemen te reageren (Warren 2009b).

De netwerkverbanden op hun beurt zijn veel dynamischer van aard, maar ook vluchtiger en vrijblijvender. De actoren in het netwerk zijn betrekkelijk vrij in de keuzes en contacten die ze maken. Door deze veranderlijkheid en mobiliteit heeft de overheid minder zicht op ontwikkelingen in de samenleving. In een klassiek artikel spraken Van Gunsteren en Van Ruyven al in 1993 over 'de ongekende samenleving'.

Als reactie op deze problemen zijn de laatste decennia veel stemmen opgegaan om de bureaucratie binnen het bestuurlijke apparaat tegen te gaan, de poorten te openen, medewerkers meer beleidsvrijheid te geven en samenwerking te zoeken met burgers, ondernemers en organisaties binnen de civil society. Er kwam een proces van 'verplaatsing van de politiek' op gang. De politiek stootte taken naar decentrale organen af, zodat besluitvormingspro-

cessen in directe samenspraak met instanties buiten het openbare bestuur konden plaatsvinden. Dit heeft tot interdependentie en horizontale relaties geleid, zodat macht en verantwoordelijkheden over meerdere netwerken en samenwerkingsverbanden zijn verspreid. Ook kennis en expertise zijn niet meer samengebald binnen de centrale overheid. Het openbaar bestuur is meer en meer aangewezen op kennis en competenties van derde partijen. Wanneer zijn macht, gezag en kennisonopolie minder vanzelfsprekend zijn, moet de overheid investeren om de instemming van burgers te verkrijgen. Overheidsorganisaties gaan in toenemende mate zelf relaties leggen en met burgers en belanghebbende partijen communiceren. Thans geldt de variatie op Descartes: 'Ik communiceer dus ik besta.' De Deense ethicus Larsen spreekt zelfs van de overgang van een 'discourse of power' naar een 'power of discourse' (Larsen 2000). Decentrale overheidsorganen functioneren in een netwerk van 'stakeholders', waarin de overheid lang niet altijd het initiatief en de regie heeft. Achterliggende gedachte is steeds dat decentrale organen en lokale netwerken beter kunnen omgaan met complexiteiten en turbulenties van onze samenleving.

Binnen organisaties die nog geheel tot het overheidsapparaat behoren, erodeert het traditionele ambtenaarschap. Ambtenaren zijn niet de marionetten die in automatismen en vanzelfsprekendheid hun afgebakende taak uitvoeren. Zij hebben een zekere vrijheid waarbinnen ze keuzes maken. De diensten zijn eerder ensembles ('teams') zonder precieze grenzen en kennen betrekkelijk snel wisselende vormen, gedaanten en taakstellingen. Buiten hun organisatie gaan ze op zoek naar gesprekspartners. Ze beschikken over veel contacten, variërend van assertieve burgers die gehoord willen worden tot de projectontwikkelaar waarmee wordt onderhandeld over grote infrastructurele projecten.

Nieuwe sociale bewegingen

Ook maatschappelijke organisaties die erin slagen de publieke aandacht op zich te vestigen, hebben de druk op het openbaar bestuur opgevoerd. Vaak worden ze onder de noemer gebracht van 'nieuwe sociale bewegingen'. Zij komen voor in velerlei vormen en zijn op allerlei niveaus actief. Gemeenschappelijk aan alle is dat ze bevolkingsgroepen vertegenwoordigen die meer het heft in eigen handen willen nemen. Het gaat onder andere om 'advocacy groups', belangengroeperingen (die bijvoorbeeld etnische minderheden vertegenwoordigen) en internationale non-gouvernementele organisaties (ngo's) (Peruzzotti 2006). Vergeleken met de traditionele politiek tasten deze organisaties nieuwe wegen af om de zorg over maatschappelijke ontwikkelingen tot uitdrukking te brengen. Ze claimen in het publieke discours namens een achterban te spreken en trachten de bestaande structuren van vertegenwoordiging te

openen voor nieuwe gezichtspunten. In tegenstelling tot traditionele belangengroepen, als vakbonden is hun primaire doel niet de belangen van een welomschreven achterban te dienen; hun claims zijn van algemenere aard. Het gaat vaak om 'waardegedreven' organisaties die bijvoorbeeld schendingen van regels of rechten aan de kaak stellen, of laakbaar handelen van overheidsorganen en bedrijven. In de publieke discussie presenteren zij substantiële, waardegeladen claims. Hun optreden kan niet begrepen worden vanuit eng eigenbelang; eerder wordt geappelleerd aan democratische normatieve principes.

Traditionele belangengroeperingen als vakbonden weten zich altijd gesteund door leden; hoe meer leden, des te sterker zij zijn. Maar in het geval van sociale bewegingen is het aantal leden niet van primair belang. Wat telt is het verwoorden van overtuigende argumenten in het publieke debat. Tegelijkertijd opereren deze organisaties veel pragmatischer dan traditionele belangengroeperingen, bijvoorbeeld in de omgang met publiciteit. Met hun door de agenda bepalende activiteit en de manier waarop ze gangbare instituties en partijen aanspreken zijn ze goed aangepast aan de nieuwe vloeibare netwerksamenleving.

De invloed van deze organisaties op de (veronderstelde) kloof tussen burger en bestuur is dubbelzinnig. In een aantal opzichten zijn sociale bewegingen in staat deze kloof te dichten. Zij weten burgers aan te spreken en hen te betrekken bij politieke vraagstukken. Maar ze voegen ook een kritische stem toe aan het publieke debat en stellen forse eisen aan de politiek, die niet altijd kunnen worden ingewilligd (Rosanvallon 2008). Op deze manier dragen ze ongewild bij aan teleurstellingen bij het grote publiek.

De versplintering van de samenleving, de aanhoudende verandering en mobiliteit, en de opkomst van kritische sociale bewegingen hebben tot een andere houding tegenover het openbaar bestuur geleid. De publieke opinie is een voortdurend forum voor evaluatie van en kritiek op bestuurlijk handelen. De legitimiteit van het beleid staat voortdurend onder druk en moet dag na dag worden veroverd. Burgers bezien argwanend of de politieke organen op een passende manier reageren. Nu kan een kritische houding van het publiek ten opzichte van politieke organen vruchtbaar zijn. Maar kritiek kan ook omslaan in cynisme en wantrouwen. Rosanvallon, die de nieuwe sociale bewegingen welwillend benadert, spreekt over een 'heersend klimaat van teleurstelling' (Rosanvallon 2008).

Onderzoek van Elchardus (2002) toont aan dat de burger het gezag van organisaties die op basis van professionele of technische expertise besluiten nemen, wel accepteert. Maar instellingen die hun bestaansrecht ontlene aan de omgang met tegenstellingen en conflicten, zoals recht en parlement, wor-

den juist gewantrouwd. In het politieke debat worden conflicterende belangen tegenover elkaar gezet en op zijn best tijdelijk verzoend door middel van compromisvorming. Juist deze instellingen hebben, om goed te functioneren, vertrouwen nodig. Maar de ‘chagrijnige burger’ treedt ze volgens Elchardus tegemoet vanuit een cynisch mensbeeld. Bestuurders zijn niet te vertrouwen en alleen bezig met machtsspelletjes. Het enige dat helpt om kwalijke tendensen in de samenleving tegen te gaan, is een sterke vorm van gezag, en in het verlengde daarvan: repressie. Vanuit deze onvrede kunnen snel zelfversterkende mechanismen ontstaan. Wantrouwen leidt tot onzekerheid en angst, en deze werken weer percepties in de hand die het wantrouwen voeden. Er zijn veel tekenen dat een grote groep burgers genoeg heeft van eindeloze debatten en discussies en daadkrachtige leiders aan het roer wil hebben die heldere signalen uitzenden en daarmee voor rust en orde kunnen zorg dragen (Elchardus 2002; Elchardus en Smits 2003).

De afkeer van de gevestigde politiek wordt niet door alle bevolkingsgroepen gedeeld. De hoger opgeleide bevolkingsdelen stellen behoorlijk veel vertrouwen in het democratische establishment en zijn genuanceerde omgang met politieke vraagstukken (Bovens en Wille 2011). Terwijl deze hoger opgeleide volksdelen tevreden zijn over het democratische systeem en gemakkelijk hun weg vinden binnen de (internationale) netwerkstructuren, is de wantrouwende burger korzelig over het ‘eindeloze gepraat en de machtsspelletjes’.

Mede om het maatschappelijke ongenoegen te pareren, proberen bestuurlijke organen ‘de kloof’ te verkleinen. Zij pogen burgers te bewegen meer te participeren en faciliteren vele vormen van burgerinitiatieven. In deze studie bespreken we enkele van die medezeggenschapsprojecten. Voordat we aan die projecten toekomen, bieden we in de komende hoofdstukken eerst een nadere theoretische reflectie op de concepten vertegenwoordiging en trustee. De veranderde relatie tussen burger en bestuur heeft tot een hernieuwd denken over ‘vertegenwoordiging’ aanleiding gegeven (hoofdstuk 3). In de discussie hierover gaat onze aandacht uit naar het begrip ‘trustee’. We verdiepen ons eerst in de klassieke betekenis van het begrip bij Edmund Burke (hoofdstuk 4). Daarna keren we terug naar de hedendaagse praktijk. We bezien ontwikkelingen waarbij informele vertegenwoordigers zich als vertrouwenspersonen opwerpen (hoofdstuk 5). Na bespreking van deze thematiek komt het empirische onderzoek (hoofdstuk 6 en verder) aan bod.

3 Vertegenwoordiging: enkele kernbetekenissen

Dit hoofdstuk biedt een nadere beschouwing van het begrip ‘vertegenwoordiging’. We gaan in op enkele relevante politiek-filosofische discussies over dat begrip en zetten uiteen dat sommige opvattingen veel problemen met zich meebrengen. Dat geldt in de eerste plaats voor de afspiegelingslogica. Daarin worden meningen en belangen van groepen burgers als statische gegevens opgevat. De opvatting van de vertegenwoordiger als een ‘delegatē’ die door zijn of haar achterban geautoriseerd is, heeft vergelijkbare tekorten. Deze afgezant zou slechts als doorgeefluik van belangen fungeren. Beide opvattingen kunnen ‘formeel’ worden genoemd, omdat vertegenwoordiging wordt opgevat als een vastomlijnde democratische procedure en omdat er weinig ruimte is voor representatie als een creatief proces van meningsvorming. Vervolgens richten we het vizier op perspectieven waarin het begrip ‘representatie’ breder en dynamischer wordt opgevat. Vertegenwoordigen krijgt dan veeleer de betekenis van ‘present maken’, een (esthetische) activiteit die niet afspiegelt of doorgeeft maar omvormt. We bieden in dit hoofdstuk slechts een beknopt overzicht waarbij enkele relevante posities worden aangestipt. Pas in hoofdstuk 4 en 5 komt het trusteeemodel aan de orde waarin vertegenwoordigers veel ruimte wordt gegund om zelf accenten te leggen en meningen te ontwikkelen.

3.1 Formele opvattingen

Het begrip ‘representatie’ is in vooral de Angelsaksische wereld veel bediscussieerd tegen de achtergrond van het districtenstelsel. In deze discussie vond een interessante ontwikkeling plaats die voor deze studie van belang is. ‘Representatie’ betekent letterlijk ‘voor iemand (of iets) die feitelijk afwezig is present, aanwezig zijn’. De representant is gemachtigd te handelen of te spreken namens de gerepresenteerde, bijvoorbeeld bij het uitdragen van een standpunt of het sluiten van een akkoord. Maar steeds meer is men gaan inzien dat het optreden namens iemand wel onderscheiden moet worden van

‘vervangen’ of ‘plaats innemen van’. Representant en gerepresenteerde zijn onderscheiden posities. Vertegenwoordigers zijn doorgaans geen marionetten; ze hebben een zekere onafhankelijkheid, van waaruit ze de standpunten en voorkeuren die ze geacht worden te representeren bezien. Hun eigen meningen en inschattingen werken dan onvermijdelijk door in de wijze waarop ze met de standpunten van gerepresenteerde burgers omgaan.

Dit gegeven is in discussies over vertegenwoordigende organen niet altijd even goed gethematiseerd. Er klinken namelijk twee verschillende betekenissen in het begrip ‘representatie’ door. We spreken over representatie in de zin van ‘vertegenwoordigen’ en representatie in de zin van representativiteit (‘de juiste afspiegeling’; ‘proportioneel samengesteld’). Het gaat om heel andere betekenissen: in de eerste betekenis horen we vooral de claim van de representant, in de tweede betekenis gaat het eerder om het gevoel van de groep ontvangers, het gehoor. In het klassiek democratisch ideaal van directe democratie wordt dit verschil snel miskend; de eerste betekenis wordt sterk ingevuld aan de hand van de tweede. Het ideaal dat het geheel van de burgerbevolking vertegenwoordigd zou moeten zijn in het besturend orgaan, vindt zijn spontane uitdrukking in vertegenwoordiging als optimale ‘gelijkenis’ (‘representation as resemblance’). Vertegenwoordigers moeten zoveel mogelijk handelen als (waren zij) degenen die zij vertegenwoordigen, en dit zou optimaal gegarandeerd zijn wanneer zij kenmerken met hun achterban delen.

Voor het (archetypische) ideaal van democratie als directe beraadslaging tussen alle betrokkenen was Rousseau een belangrijke inspiratiebron. In termen van het motto van zijn *Du contrat social*, waar lyrisch wordt gesproken over de volksvergadering onder de eik als oervorm van democratie, wordt het betreurd dat de natie te groot is om als geheel bijeen te komen.⁴ De soevereiniteit ligt in de Algemene Wil, en die kan ten principale niet gerepresenteerd worden. Wanneer dan toch van representatie, als noodzakelijk kwaad, sprake is, moet deze het oorspronkelijke democratische ideaal zoveel mogelijk benaderen (Urbinati 2005 en 2006).

Wanneer representatie wordt gedacht naar het model van directe, onbemiddelde democratie, dan gaat het voornamelijk om de gelijkenis tussen bestuurders en bestuurden. Het ideale vertegenwoordigende lichaam zou een exact portret van de belangen van het volk moeten zijn. De voorkeuren van de gerepresenteerde worden vereenzelvigd met de handelingen van de vertegenwoordiger. Eventuele onrechtvaardigheden in de besluitvorming zouden zijn te verhelpen door meer burgers in de wetgevende macht te brengen die aanvullende belangen, meningen en perspectieven vertegenwoordigen. In het algemeen zou gelden dat het inbrengen van meer (mensen die) gezichtspunten (uitdragen) het democratische proces ten goede komt. Deze gedachtegang

gaat samen met een focus op inclusie, zoals bijvoorbeeld het bevorderen van de aanwezigheid van minderheden in vertegenwoordigende organen (Dovi 2007; Young 2000). Het spreekt voor zich dat in deze visie afgevaardigden een relatief geringe eigen inbreng en weinig speelruimte hebben. Zij vormen eerst en vooral een afspiegeling van de achterban.

Dit beeld van het representatieve orgaan als spiegel van de samenleving is echter simplistisch gebleken. Met welke kenmerken van gerepresenteerde groepen moeten we meer rekening houden, sekse, huidskleur, leeftijd, klasse, et cetera? Een focus op inclusie van meer groepen leidt tot de ontkenning van het gegeven dat insluiting altijd uitsluiting met zich meebrengt. Neem een groep van afgevaardigden waaraan vertegenwoordigers van een minderheid worden toegevoegd. Dikwijls gaat die uitbreiding ten koste van andere minderheden. Een grotere deelname van vrouwen kan leiden tot een problematischer samenstelling in termen van sociale klassen. Bovendien zou je tot in het absurde kunnen doorgaan met het identificeren van politiek relevante kenmerken: gehandicapte Turken en lesbische Surinamers zouden ook een plek in een parlementair lichaam moeten hebben (Dovi 2010; Bovens en Wille 2011).

De opvatting van representatie als afspiegeling van voorkeuren van de eigen achterban heeft andere tekorten. Die zijn goed zichtbaar in het perspectief van de theorie van minimale democratie.⁵ Volgens deze theorie verwerven vertegenwoordigers beslissingsmacht in een competitieve strijd om de stem van de burgers. De vertegenwoordigers die het beste in staat zijn tegemoet te komen aan de wensen van de kiezers, worden tijdens de verkiezingen beloond. Het verband met het eerder geschetste model van afspiegeling zal duidelijk zijn: de voorkeuren van een vertegenwoordiger zouden direct de voorkeuren van de kiezers moeten weerspiegelen.

Deze opvatting van minimale democratie is bijzonder invloedrijk geweest en haar dunne notie van vertegenwoordiging is lange tijd gemeengoed geweest. De theorie gold dan ook als het politicologische standaardmodel: burgerparticipatie blijft beperkt tot het periodiek kiezen van politieke leiders. Bovendien zou dat kiezen een zaak zijn van selectie tussen gegeven visies op beleid, waarbij de winnende visie legitimiteit verkrijgt. Vertegenwoordigers houden zich vervolgens aan het mandaat dat zij van de kiezers hebben gekregen. Zij functioneren als 'delegate', als afgezant. Binnen deze visie geldt democratie primair als een spel om de macht. Het politieke debat leent zich daar niet toe, want het levert in termen van machtsuitoefening niets op.

Binnen de politieke wetenschappen zijn de uitgangspunten van het 'delegatē'-model lange tijd voor lief genomen:

- de opinies en belangen van burgers zijn gegeven;
- vertegenwoordigers verwoorden louter de voorkeuren van de achterban;
- vertegenwoordigers zijn door de kiezers geautoriseerd en zij hebben aan het volk rekenschap af te leggen.

Deze uitgangspunten zijn in meerdere opzichten problematisch. Een van de problemen is dat burgers een passieve rol is toebedacht. Burgers kunnen slechts incidenteel hun stem uitbrengen. Een daaraan gerelateerd bezwaar is dat niet alle vertegenwoordigers even consciëntieus omgaan met het bevorderen van de belangen van hun achterban, zeker buiten verkiezingstijd (Dovi 2007). Een ander probleem is dat opinies van burgers niet ‘gegeven’ zijn. Opinies zijn zelden uitgekristalliseerd; vaak berusten ze op vluchtige indrukken en vooroordelen (Plotke 1997; Judge 1999). Hiermee hangt direct samen dat burgers lang niet altijd precies weten wat ze willen. Dikwijls hebben hun belangen zich nog niet precies gevormd, zodat onduidelijk is wat gerepresenteerd moet worden. Binnen een onoverzichtelijke maatschappelijke werkelijkheid is het moeilijk eenduidige politieke voorkeuren te ontwikkelen. Tot slot is er het bezwaar dat de afgevaardigde ook verplichtingen heeft die het electoraat te boven gaan, bijvoorbeeld jegens de toekomstige generaties. Het ‘delegatè’-model kan hieraan geen recht doen.

Veel van deze problemen kunnen worden ondervangen door discussie en debat in de samenleving te bevorderen, en dan niet alleen in verkiezingstijd. Maar het is de vraag of het klassieke politicologische model hieraan recht kan doen. Staan de voor het democratische debat vereiste openheid en flexibiliteit er niet mee op gespannen voet? Dat afgevaardigden hun meningen bijstellen in het licht van publieke belangen kan binnen dit model maar moeilijk een plaats krijgen.

3.2 Naar een bredere opvatting van representatie

Mede vanwege deze tekortkomingen is er de afgelopen decennia aandacht gekomen voor bredere opvattingen over representatie, met veel oog voor de dynamiek tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde. Binnen deze opvattingen vormen de vertegenwoordigers de schakel tussen voorkeuren van burgers en de alledaagse politieke realiteit. Zij interpreteren op hun eigen wijze de signalen die zij van het volk krijgen, waarna zij die signalen in het politieke forum articuleren. Zij ‘re-presenteren’ die signalen letterlijk.

Binnen deze bredere opvattingen wordt de afstand tussen kiezer en vertegenwoordiger productief gemaakt. Er is meer oog voor de wijze waarop

vertegenwoordigers de stem van het volk naar een algemener niveau tillen. Zij doen dat niet als alwetende specialisten. Politieke vragen zijn niet geheel te herleiden tot zaken van kennis of expertise. Vertegenwoordigers maken interpretaties en inschattingen. Deze relateren ze niet aan particuliere preferenties, maar aan meer algemene visies, sociale perspectieven en identiteiten ('het gezin', 'werknemers', 'vrije ondernemingen' et cetera). Specifieke wensen, behoeften en ongenoegens worden zo ingekaderd dat ze publiek zichtbaar worden, symbolisch gearticuleerd en daarmee politiek saillant.

Hanna Pitkin leverde in *The concept of representation* (1967) een belangrijke impuls aan de discussie hierover. De centrale stelling van het boek is dat vertegenwoordiging een activiteit is, meer dan een statische relatie van vaste patronen. Om deze relatie goede invulling te geven, behoeft de vertegenwoordiger discretie en oordeelsvrijheid, zo benadrukte ze. Aldus heeft representatie geen betrekking op nabootsing, maar wordt de vertegenwoordigende activiteit juist constituerend voor de politiek. Vanuit dit gegeven worden eisen gesteld aan de actoren; er bestaan criteria waaraan de vertegenwoordiger die openlijk en flexibel over preferenties discussieert, moet voldoen. Gedurende lange tijd was er weinig discussie over dergelijke standaarden, maar tegenwoordig wordt meer en meer erkend dat vertegenwoordigers dienen te handelen vanuit bepaalde attitudes. Zo heeft Dovi uiteengezet dat 'goed vertegenwoordigen' onder andere wordt gekenmerkt door een bereidheid conflicten op een redelijke manier te beslechten (Dovi 2007).

Deze visie op representatie is menigeen nog te statisch, omdat zij sterk inzoomt op de vertegenwoordiger. Zo vat Pitkin representatie op als het actief verwerken en doorgeven van informatie. Daarmee gaat ze ervan uit dat er subjecten zijn van wie de gedachten en belangen min of meer vast staan en toegankelijk zijn. De constatering van deze eenzijdigheid leidt tot een principieel punt en een filosofische discussie. Pitkin beschrijft representatie in termen van een paradox: de gerepresenteerde is tegelijkertijd aanwezig ('present') en niet aanwezig. Deze beschrijving veronderstelt dat, voordat vertegenwoordiging begint, er al een realiteit zou bestaan die vertegenwoordigd moet worden. Maar als we vertegenwoordiging opvatten in een meer dynamische zin, dan zouden we de paradoxale denkwijze van Derrida serieus moeten nemen (zie Disch 2008). Volgens Derrida is presentie afgeleid van herhaling. Er 'is' geen realiteit voorafgaand aan de herhalende articulatie van de realiteit. De enige manier om toegang te krijgen tot de realiteit is door onze reproductie ervan. Dit epistemologische statement is eenvoudig om te zetten in een origineel gezichtspunt op democratische instituties. We kunnen niet spreken over een pre-existente set van ideeën en voorkeuren van het kiezersvolk. De gedachten en voorkeuren van kiezers kunnen alleen begrepen worden door ze tegen-

woordig te maken en wel door aanhoudende articulatie, hetzij in de media, hetzij in democratische instituties.

Vanuit deze gedachtegang is in de literatuur over representatie een verschuiving van focus waar te nemen, van de vorm van representatie naar het 'gebeuren' en 'geschieden' van representatie. Dit behelst meer dan alleen beraadslagen, het bestaat ook uit handelen en optreden. Het is aan vertegenwoordigers om visies te presenteren, burgers aan te spreken en uit te dagen. Dat doen ze bijvoorbeeld door hun gedachten boven het heden uit te tillen en ze te projecteren op toekomstgeoriënteerde visies. Er wordt kennis geproduceerd en visie ontwikkeld (Plotke 1997; Ankersmit 1990 en 1997).

Ankersmit werkt deze gedachtegang op een provocerende manier uit: hij duidt politieke representatie als esthetische representatie. Het gerepresenteerde is nooit bij voorbaat gegeven; de werkelijkheid bestaat niet op een betekenisvolle manier, totdat we er een representatie van maken. De zorgen, verlangens en belangen in de samenleving 'zijn' er slechts door middel van representatie. Voor een beter begrip van wat dat betekent verwijst Ankersmit naar de kunst. In de kunst bestaan geen vaste regels voor representatie; iedere kunstenaar heeft zijn eigen stijl. In de politiek is het niet anders. Er is een voortdurend creatief proces gaande waarin beelden, symbolen en interpretaties een rol spelen. Omdat een eenduidige visie op de werkelijkheid ontbreekt, vertegenwoordigt iedere visie slechts 'een' perspectief. De vraag rijst naar de 'betere', de 'beste' of zelfs de 'ware' duiding van de gebeurtenissen, en politiek is precies de strijd daarover. Voor Ankersmit is deze dynamiek in vertegenwoordiging een belangrijk middel waardoor een democratische samenleving zichzelf verder ontwikkelt. Provocerend stelt hij dat de afstand tussen vertegenwoordigers en kiezers niet een obstakel maar juist een essentiële voorwaarde is voor democratische activiteit. Zij creëert ruimte waarin de interpreterende dynamiek gestalte krijgt. Concepten als 'burger' en 'macht' moeten tegen deze achtergrond gedefinieerd worden. Burgerschap krijgt vorm door representerend te spreken. En macht is niet een 'zaak' waarover één groep ('het volk', 'de vertegenwoordigers') zou beschikken, maar het gaat om een fenomeen dat groeit in het proces van representatie. Kortom, representatie is niet zozeer een 'praktische oplossing' voor het probleem van grootschaligheid, veel meer is het de sleutel om democratische machtsvorming te begrijpen.

Net als Ankersmit geeft Saward aan dat in het spel van representatie macht wordt gecreëerd. Maar reflecteert de eerste nog binnen het kader van democratische instituties, Saward (2006, 2008) breekt dat kader verder open tot het brede palet van maatschappelijke organisaties. Hij noemt

vertegenwoordiging een *claim*, in plaats van een bezit of een feit. Vertegenwoordigen omvat noties als ‘ergens voor staan’; niet alleen optreden namens andere groepen of personen, maar eventueel ook als ongevraagde belangenbehartiging waarbij de achterban, na kennis te hebben genomen van die activiteiten, al dan niet vertrouwen stelt in die vertegenwoordiging – bijvoorbeeld een milieugroepering die ‘ongevraagd’ spontaan de bescherming van een bedreigd gebied op zich neemt. Burgers kunnen zich aan deze zaak gaan committeren en zich ‘sympathisant’ voelen. Er is dus geen sprake van het vertegenwoordigen van vastliggende en welomschreven belangen. Iemand die iets claimt zegt allereerst iets over zichzelf. Hij of zij pretendeert bepaalde kwaliteiten te hebben zoals kennis of morele overtuigingen. Daarnaast liggen in claims voorstellingen verrat die vaak tot de verbeelding spreken. Vertegenwoordigers en hun scriptmakers zijn actief betrokken om bepaalde ideeën of beelden te creëren. Die beelden zijn onvermijdelijk partijdig en selectief, maar het gaat ook om een optillen van particuliere preferenties naar een zekere algemeenheid. Anders zouden ze door het grote publiek niet herkend worden.

De activiteit van het publiek blijft niet beperkt tot het al of niet aanvaarden van de claim van de vertegenwoordiger. Het publiek kan zich door de voorstelling bewust worden van de eigen identiteit en van eigen belangen en verlangens. Claims kunnen op die manier activeren, maar ze kunnen ook tot berusting leiden of zelfs ontkenning. Een andere mogelijkheid is dat derden een counterclaim verwoorden. In al deze gevallen worden beelden geëvoceerd die doorlopend worden uitgedaagd en bekritiseerd (Saward 2006, 2008; zie ook Heysse 2010).

Het beeld van de claim maakt duidelijk dat vertegenwoordiging geen doorgeefluik is van gegeven belangen. Het verwoorden van een claim is een kwestie van gradatie; de claim wordt in meer of mindere mate als terecht ervaren. Hoe dat proces verloopt, is afhankelijk van de context en cultureel ingebed. Gedeelde betekenissen en codes worden al dan niet uitgedaagd (hetgeen ook weer wijst op esthetiek). Maar ook de pragmatiek is belangrijk. Een politieke claim heeft pas echt betekenis wanneer deze een gehoor heeft aangetrokken. Het gehoor moet met de betreffende voorstellingen kunnen instemmen. De nadruk verschuift zo van de maker van de representatie naar de receptie en het gebruik van de representatie door het publiek.

Op deze manier wordt het begrip ‘vertegenwoordiging’ fors verbreed. De activiteit van organisaties in de civil society en ngo’s kunnen binnen dit schema passen. De claims kunnen voortkomen uit een oprechte zorg om de samenleving. Of ze kunnen opwellingen van prominente artiesten betreffen. Zij kunnen problemen beroeren die landen te boven gaan of aan nationale

problemen een nieuwe interpretatie geven. Claims kunnen gebaseerd zijn op een groepsidentiteit of juist op specialistische expertise. Ze kunnen in verband staan met gevestigde besluitvormende structuren of juist buiten gangbare instituties vallen en gemarginaliseerde groepen een stem geven (Saward 2008).

Aldus ontstaat een rijker en gevarieerder beeld van vertegenwoordiging. Formele modellen van representatie miskennen de 'spontane' behoefte van burgers om zich als pleitbezorgers op te werpen, gedeelde interesses te construeren en daarvoor steun te verkrijgen. Representeren is meer dan alleen registreren en afbeelden. Als representeren louter afspiegelen zou zijn, zou het onmogelijk zijn nieuwe gebeurtenissen te interpreteren, te herordenen en een plek binnen een politieke visie te geven. Het gaat uiteindelijk om actief selecterend en vormgevend werk. Maar wat gerepresenteerd wordt moet voor kiezers en kijkers wel herkenbaar blijven (Van Gunsteren 2006).

Niettemin, wetgevende en bestuurlijke lichamen met een zeker representatief gehalte (in de zin van representativiteit) zijn voor een democratie onontbeerlijk. Dat vereist electorale procedures die voor iedereen toegankelijk zijn. Maar daarnaast bestaat een continuüm waarin allerlei burgers, bewegingen en organisaties in de civil society zich als vertegenwoordigers kunnen opwerpen (Castiglione & Warren 2006). Op deze wijze opgevat breekt politieke representatie met de taal van gegeven belangen en afspiegeling; het wordt mogelijk om politieke kwesties in velerlei vormen ter sprake te brengen. Aldus kunnen de tekorten van het 'delegate'-model (het minimale democratische model) te boven worden gekomen. Tegelijkertijd kan de identificatie met de volkswil die theorieën van directe democratie veronderstellen, terzijde worden gelegd (Plotke 1997; Urbinati 2005).

Daarmee is niet gezegd dat de geschetste verbreding geen problemen met zich zou meebrengen. Want deliberatie over publieke belangen lijkt uit beeld te verdwijnen. Het verwoorden van een claim betekent nog niet dat daarover ook in publieke termen gedelibereerd wordt; integendeel. Zo kunnen sterke persoonlijkheden imposante claims verwoorden en de toon binnen de dramademocratie gaan zetten. Anderen doen geen moeite het hele electoraat te bereiken en richten zich op de eigen groep. Wat is dan nog de connectie met democratie?

Deze problemen wijzen op het belang van deliberatie. Deliberatie moedigt vertegenwoordigers aan om te denken in termen van algemene belangen. Zij heroverwegen belangen in het licht van nieuwe vraagstellingen en daarop gegente informatie. In hoeverre sluit het vertegenwoordigende werk van trustees daarop aan? Trustees hebben een grote mate van vrijheid om zelf te bepalen

hoe belangen van burgers te verwoorden. Zij bedienen zich niet van een afspiegelingsprincipe, noch fungeren ze als doorgeefluik. Laten we in de volgende hoofdstukken nagaan hoe trusteeeship zich verhoudt tot democratie, algemeen belang en deliberatie.

4 Burkes trustee: deliberatie en algemeen belang

Politieke vertegenwoordigers worden verondersteld belangen te behartigen, maar dat is een omschrijving die op vele vormen van vertegenwoordiging van toepassing is. Ook de advocaat en de arts zijn vertegenwoordigers die belangen behartigen. Wat is karakteristiek voor politieke vertegenwoordigers? Vanuit het in het vorige hoofdstuk beschreven dynamische proces tussen vertegenwoordigers en achterban is er al iets over te zeggen. De arts staat voor een welomschreven belang. Maar in de politieke arena is dat belang moeilijk te achterhalen. Uit het vorig hoofdstuk valt wel op te maken dat het naast elkaar leggen van respectievelijke belangen niet volstaat. Vertegenwoordigen vereist een proces van aanhoudende deliberatie in termen van gemeenschappelijke belangen.

De rationaliteit die hier in het geding is, verschilt sterk van die van de kiezer in een stembokje, die niet verplicht is zijn keuze tegenover anderen te rechtvaardigen. Niets weerhoudt de kiezer ervan zich te laten leiden door puur eigenbelang. Maar op het moment dat een publieke discussie wordt gevoerd, volstaat het niet om louter die belangen te verwoorden. Het aangaan van een publieke discussie veronderstelt een openheid, een bereidheid om opties en scenario's te verwoorden die acceptabel klinken voor alle betrokkenen (Barber 1984; Van Stokkom 1992).

Zoals in het vorige hoofdstuk gezegd, het begrip 'delegate' duidt op een situatie waarin de vertegenwoordiger de voorkeuren van de vertegenwoordigden verwoordt. Hij of zij heeft een mandaat van de kiezer gekregen en spreekt met de handen gebonden. De trustee daarentegen staat aan het andere eind van het spectrum als een politieke vertegenwoordiger die in onafhankelijkheid zijn of haar oordelen velt. Dat handelen is sterk bemiddeld door deliberatieve kwaliteiten.

Edmund Burke (1729-1797) stelde het begrip 'trustee' centraal in zijn beroemde rede aan het volk van Bristol. Sindsdien maakt het begrip deel uit van politieke theorieën en debatten. Burke werd vrij onverwacht gekozen, omdat

een andere kandidaat zich terugtrok. Hij was niet de enige afgevaardigde vanuit zijn district; samen met hem zou de radicale kandidaat Cruger naar het parlement gaan. Na de verkiezing hielden beiden een danktoespraak tot de kiezers, waarin Burke zijn historische woorden sprak. Burke introduceerde ze heel onschuldig: hij diende nog even iets te zeggen over het thema dat door zijn collega was beroerd. En aan het slot van zijn rede verontschuldigde hij zich dat hij zoveel woorden aan de thematiek had besteed. Hij was er liever niet over begonnen, want er was eigenlijk te weinig tijd voor. Zelden zijn historische woorden zo bescheiden in- en uitgeleid.

Het thema waarover Burke sprak was de dwingende macht ('authority') van de instructies die de afgevaardigde van zijn achterban meekreeg. De afgevaardigde diende in de 'strictest union, the closest correspondence' om te gaan met de burgers die hem hadden afgevaardigd en hij zou met hen de 'most unreserved communication' moeten nastreven. Hij diende een 'faithfull friend' en 'devoted servant' voor de burgers te zijn. Hun belang staat boven zijn belang. Maar dat betekende niet dat hij zijn 'unbiased opinion, his mature judgement, his enlightened conscience' aan de verlangens van zijn achterban moest opofferen.

Your representative owes you, not his industry only, but judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion. (Burke 1774)⁶

De vertegenwoordiger heeft te luisteren naar de kiezers, maar hij dient niet klakkeloos hun meningen en ideeën te verwoorden. Hij is niet verplicht tegemoet te komen aan hun wensen; hij moet deze eerst onderwerpen aan zijn eigen kritisch oordeel. Niet omdat zijn belangen zwaarder zouden wegen, of omdat hij zijn wil kan opleggen, maar omdat hij dat de mensen 'verschuldigd' is ('owes'). Dit begrip suggereert dat de vertegenwoordiger zijn eigen oordeel volgt vanuit een vorm van respect.

Achter deze woorden schuilt een specifieke visie op belangenbehartiging die wordt losgekoppeld van de individuele wil. Als regeren een zaak zou zijn van het honoreren van de 'wil' van burgers, dan gold natuurlijk de wil van het volk. Maar belangenbehartiging is volgens Burke geen zaak van particuliere neigingen, maar van 'reasons' en 'judgement'. Eerst de discussie, en daarna pas weten wat je wilt en de beslissing. Het is een rare manier van doen als er eerst de beslissing is wat je wilt, en daarna pas het beraad. Vandaar dat Burke kon zeggen dat hij het als zijn plicht beschouwde om het belang van burgers te verdedigen, zelfs tegen hun eigen wilsuïting in. Natuurlijk schuilen binnen deze opvatting tijd- en contextgebonden elementen, alleen al in praktische zin. In

die tijd kon de bevolking niet direct vernemen wat in het parlement werd gezegd. Van interactie tussen de meningen van het volk en de beraadslaging in het parlement was geen sprake. Maar dat doet niets af aan de principiële stelling van Burke dat niet willekeurige individuele neigingen maar deliberatie en overleg tussen personen bepalend zijn.

In een goede discussie tussen de vertegenwoordigers zijn alle belangen vertegenwoordigd ('full representations of views'). Maar in die discussie gaat het om de kracht van het argument, niet om de aggregatie van belangen. Kwaliteit en niet kwantiteit. Het is daarom relatief onbelangrijk hoeveel mensen particuliere belangen verwoorden. Wanneer het aantal handwerkers tien keer zo groot is als het aantal boeren, dan is het niet nodig dat ze tienvoudig vertegenwoordigd zijn. Het belangrijkste is dat hun mening wordt gehoord en op een kwalitatief goede manier wordt verwoord. Bovendien is er volgens Burke één overkoepelende zaak waardoor de discussiepartners zich laten leiden: het nationaal belang (Dovi 2007). Hij meent dat vertegenwoordigers het met elkaar eens kunnen worden waaruit dat nationale belang bestaat. Mocht er dan een spanning bestaan tussen de belangen van de kiezers en het gemeenschappelijk belang, dan is de vertegenwoordiger niet per se gebonden aan zijn achterban (Coniff 1993). Een persistent conflict met de achterban zag Burke dan ook als problematisch. Het duidt op een fout in het representatieve systeem of de aanwezigheid van corrupte of incompetent vertegenwoordigers.

Van belang is dat in het woord 'trustee' voor Burke de connotatie van 'guardian' doorklinkt. Die betekenis horen wij er niet direct in wanneer we over vertegenwoordiging spreken en denken. Het gaat bij trustee om het zorg hebben voor en het beheren van. Dat is iets anders dan het tegemoetkomen aan waarden of wensen. Er is primair de verantwoordelijkheid voor beheer van het domein, in dit geval het algemene belang. In dit opzicht verschillen trustees niet van de koning. 'The king is the representative of the people; so are the lords; so are the judges. They are all trustees for the people' (geciteerd in Pitkin 1967: 129). Vanuit deze gerichtheid is ook Burkes beschrijving van het parlement te begrijpen, waarin hij ver af staat van de hedendaagse gedachte dat het parlement (willekeurige) meningen van het volk of de kiezers moet representeren:

Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a *deliberative* assembly of one nation, with one interest, that of the whole – where not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from general

reason of the whole. You chose a member indeed; but when you have chosen him, he is not a member of Bristol, but he is a member of *Parliament*.
(Burke 1774)⁷

Burkes visie op belangenbehartiging was niet los te zien van zijn koppeling van belangen aan bepaalde districten met onderscheiden economische en maatschappelijke signatuur. Iedere regio, ieder district werd gedomineerd door duidelijk te identificeren belangen, zoals akkerbouw, scheepsvaart, handel of industriële activiteit. De notie 'belang' was voor Burke een goed te operationaliseren notie die bediscussieerd kon worden in objectieve termen, onafhankelijk van de mening van burgers. Hij vatte 'belang' dus bijna op zoals wij vandaag een wetenschappelijk feit zien: volkomen onafhankelijk van opinies. Realisatie van welvaart voor het land wordt bepaald in een neutrale discussie waarbij relatief onbetwistbare gegevens worden benut. Deze objectiviteit wordt belichaamd door de trustee; het zou voor hem of haar relatief makkelijk vast te stellen zijn of eigendom goed of slecht beheerd wordt.

In het extreme geval leidt deze gedachtegang tot de introductie van kennis die de belangen van de partijen te boven gaat en het conflict depolitiseert.⁸ Niet iedereen interpreteert Burke in deze termen. Pitkin bijvoorbeeld legt meer nadruk op politieke strijd. Zij gaat ervan uit dat de burkeaanse vertegenwoordiger niet gebonden is aan concrete belangen, maar bereid is openlijk te debatteren. Maar deze verschillen in interpretatie zijn voor onze interpretatie van het begrip 'trustee' slechts van relatief belang. Het gaat erom dat deliberatie een substantiële discussie over belangen met zich meebrengt, een discussie waarin vertegenwoordigers bereid zijn van mening te veranderen wanneer er goede argumenten voorhanden zijn. En wanneer het volk van Bristol ideeën zou verwoorden die niet stroken met het aldus ontwikkelde algemeen belang, dan kan de afgevaardigde deze niet verdedigen.

Strikt genomen handelt de trustee niet 'namens' anderen. Maar Burke erkende wel dat het uiteindelijk aan de burgers is om te beoordelen of hij zijn werk goed heeft gedaan. Hoe groot ook de kwaliteiten en vaardigheden van de vertegenwoordiger, hij beschikt niet over een politieke superioriteit die hem immuun voor kritiek maakt. De burgers kunnen de vertegenwoordiger tijdens de verkiezingen dan ook afstraffen. Burke maakt de mooie vergelijking dat vertegenwoordigers artiesten met kennis van zaken zijn, maar de burgers zijn de opdrachtgevers van die artiesten (Coniff 1977).

Natuurlijk zijn er grote verschillen tussen hedendaagse regeringsvormen en het achttiende-eeuwse bestuur in Engeland. In die tijd regeerde de kroon en had het parlement een controlerende functie. Zijn belangrijkste taak was niet

actief nieuwe plannen initiëren, maar erop toezien dat de belangen van burgers niet worden geschaad. Coniff (1977) spreekt van 'defensive trusteeship'. Een andere reden om de relevantie van Burke voor onze tijd te relativëren heeft te maken met het type belangen dat op het spel staat. Hij had primair een afweging van belangen van de verschillende economische sferen voor ogen. Zoals aangegeven was het in Engeland aan de vooravond van de industriële revolutie relatief eenvoudig voor een vertegenwoordiger om zich te verbinden met een welbepaald economisch belang. In de hedendaagse samenleving is dit een stuk ingewikkelder. Burkes trusteeetheorie is vaak bekritiseerd: het zou gaan om een voordemocratisch perspectief, zelfs een bedreiging voor het democratische proces. Een dergelijke aristocratische inkleuring van vertegenwoordiging – en het verwante paternalisme – zou in de context van hedendaagse democratie niet meer voldoen. Judge (1999) omschrijft *trusteeship* zelfs als een 'premodern concept'.

Deze kritische kanttekeningen nemen de mogelijkheid tot actualisering van het trusteeebegrip niet weg. Burkes ideeën bevatten een notie van deliberatie en discussie die relevant is voor hedendaagse debatten. Beleid maken is niet een zaak van belangen aggregeren en gemiddelden vaststellen. Het veronderstelt verstand, oordeel en deliberatie. Nu stelt menigeen dat we ons moeten wenden tot de voorkeuren van burgers wanneer onduidelijk blijft wat het algemeen belang of het 'belang van het land' is. Dat lijkt ons niet terecht. Uiteindelijk worden vertegenwoordigers verondersteld zich te beschouwen als leden van het parlement die de gehele politieke gemeenschap vertegenwoordigen (Witteveen 1997). Dit is in lijn met de gedachte dat democratie in essentie betrekking heeft op het bijhouden van een verdeelde samenleving, en een gestructureerde omgang met botsende belangen veronderstelt (Plotke 1997; Dovi 2007).

Met zijn veronderstelling dat trustees over het inzicht beschikken om het welzijn van het geheel te bevorderen, sluit Burke deels aan bij een klassieke, voordemocratische visie op vertegenwoordiging. We zien echter wel degelijk een democratisering van het begrip 'trustee' bij Burke. De vertegenwoordiger moet zijn rust, tevredenheid en genoegens opofferen aan de achterban. Hun wensen hebben groot gewicht.

In recente parlementaire debatten zien we de relevantie van Burkes ideeën regelmatig terug. Bijvoorbeeld in de zogenaamde *consigne issues*, wanneer ieder lid van het parlement stemt volgens zijn of haar geweten (vooral in moreel controversiële kwesties zoals abortus en euthanasie). De burkeaanse gedachtegang is ook zichtbaar in wat Mansbridge beschrijft als 'anticipatory representation': het streven van vertegenwoordigers om bij de volgende verkiezingen herkozen te worden. Zij worden daarbij niet geleid door de waan van de

dag en anticiperen op toekomstige reacties van de kiezers. Dat zou volgens Mansbridge leiden tot een grotere focus op fundamentele zaken en op langetermijneffecten. En ook zij stelt dat de vertegenwoordiger de burgers als 'educable' beschouwt (Mansbridge 2003: 517). Natuurlijk kan deze attitude zich de andere kant op ontwikkelen; in een geperverteerde vorm wordt de kiezer gemanipuleerd, door bijvoorbeeld een opportunistisch gebruik van de media.

De burkeaanse invloed is ook zichtbaar in de zogenaamde 'gyroscopische representatie'. In deze vorm vertrouwen de kiezers erop dat vertegenwoordigers de juiste beslissingen maken op grond van hun interne kompas. Eenmaal gekozen hoeven deze politici niet voortdurend hun visie te communiceren. De persoonlijke reputatie van de politicus is doorslaggevend. Er zijn aanwijzingen dat in de Verenigde Staten ongeveer driekwart van de kiezers door deze vorm van vertrouwen wordt geleid (Mansbridge 2003).

Tenslotte is er een verwantschap tussen Burke en deliberatieve democratie. Voor beraadslaging is het voorhanden zijn van vele uiteenlopende gezichtspunten belangrijker dan aantallen personen die bepaalde groepen vertegenwoordigen.

5 Informele vertegenwoordiging en trusteees

In de vorige hoofdstukken zijn uiteenlopende betekenissen van vertegenwoordiging besproken en tegen de achtergrond van politiek-filosofische theorieën geplaatst. Duidelijk is gemaakt dat iedere vorm van politieke participatie, opgevat als 'opkomen voor een zaak', een eigen dynamiek van vertegenwoordiging met zich meebrengt. Een vertegenwoordiger die deelneemt aan een debat verwoordt niet gedachteloos de voorgegeven belangen van een achterban, als dat al zou kunnen. Hij of zij geeft al sprekende die belangen vorm. Belangen worden daarmee onvermijdelijk 'gekneed' en 'hervormd', vaak in de veronderstelling dat niet-aanwezige anderen daarmee zouden instemmen.

Deze onvermijdelijkheid maakt representatie tot meer dan een gebrekkig substituut voor directe democratie. Het representatiewerk bepaalt mede het democratische proces. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, kent deze dynamiek vele uiteenlopende vormen: symboliseren, opkomen voor een zaak, spreken namens, verantwoording afleggen, etc. Dat geeft een warrig beeld, zegt Van Gunsteren (1992). Moeten we niet kiezen? Sommigen veronderstellen dat het mogelijk is om één concept van vertegenwoordiging in de publieke sfeer te hanteren. Die hang naar eenheid is volgens hem echter niet te realiseren, noch is ze wenselijk. Een actievoerder of een columnist representeert op een heel andere manier dan een bestuurder. Afgelopen decennia is de heterogeniteit alleen maar groter geworden. Er zijn nieuwe vormen van medezeggenschap ontwikkeld waarin burgers – al dan niet namens anderen – besluiten nemen over zaken die hen rechtstreeks aangaan. Ook in de civil society nemen vele uiteenlopende organisaties belangenbehartiging op zich.

Die vormen van informele vertegenwoordiging blijken echter niet zonder problemen, wanneer we ze vergelijken met formele vertegenwoordiging. Formele vertegenwoordiging bestaat uit twee kernelementen: autorisatie en verantwoording. Van autorisatie is sprake wanneer de vertegenwoordigde de macht heeft overgedragen aan de vertegenwoordiger. Daarnaast worden formele vertegenwoordigers regelmatig ter verantwoording geroepen. Kunnen we überhaupt wel van representatie spreken als formele autorisatie en verantwoording ontbreken (zie Pitkin 1967)? Een daaraan gerelateerde vraag is

of informele vertegenwoordigers niet in sterkere mate hun achterban zouden moeten consulteren en verantwoording moeten afleggen. De verdenking komt op dat zij louter hun eigen visie representeren op wat burgers zouden willen. Willen zij democratische legitimiteit verkrijgen, dan zal er meer nadruk moeten komen op een responsieve omgang met de achterban en het afleggen van verantwoording. Dat geldt ook voor trustees. In termen van Pitkin: als 'acting for' de betekenis heeft van 'ten gunste van' – zoals bij trustees het geval is –, dan ontbreekt het centrale idee van representatie dat de gerepresenteerde 'present' is in het handelen (Pitkin 1967: 125; zie ook Bellamy en Castiglione 2011).

Binnen lokale overleglichamen en non-profitorganisaties in de civil society wordt deze problematiek uiteraard herkend. Wanneer het aspect van verantwoording ontbreekt, verzwakt dat de representatieve functie. Informele vertegenwoordigers doen dan ook veel moeite om ongevraagd verantwoording af te leggen. Daarmee proberen zij vertrouwen te winnen.

In dit hoofdstuk inventariseren we manieren van informeel representeren, met speciale nadruk op de vraag op welke manieren trusteeship een rol speelt. We gaan eerst in op de samenhang tussen vertegenwoordiging en vertrouwen. In welke opzichten is vertrouwen constituerend voor vertegenwoordigende activiteiten? Vervolgens bespreken we twee groepen van niet-gekozen vertegenwoordigers, non-profitorganisaties in de civil society en vertegenwoordigers op wijkniveau. Hoe gaan zij om met autorisatie en verantwoording afleggen? In welke opzichten fungeren zij als 'vertrouwenspersonen'?

5.1 Representatie en vertrouwen

In hoofdstuk 2 is het politicologische standaardmodel besproken waarin de 'delegate' centraal staat. Burgerparticipatie blijft beperkt tot het incidenteel kiezen van een politieke elite van vertegenwoordigers. Deze parlementariërs worden geacht de 'kant-en-klare' voorkeuren van hun achterban te verwoorden. We hebben aangegeven dat de uitgangspunten van dit model empirisch problematisch zijn en conceptueel niet houdbaar.

Sommige empirische waarnemingen waarop het 'delegate'-model steunt, lijken echter overtuigend. Onderzoek (Hibbing en Theiss-Morse 2002; Theiss-Morse en Hibbing 2005) wijst uit dat burgers doorgaans niet van politiek houden. Zij hebben een hekel aan het constante engagement dat noodzakelijk is om het politieke leven te volgen en ze hebben een afkeer van politieke conflicten. Politiek wordt vereenzelvigd met een frustrerende en onaangename bezigheid. Burgers moeten veel hindernissen overwinnen om de 'slangenkuil' van de politiek te betreden. Zij stellen vrijwilligerswerk in

een rustige omgeving meer op prijs. Deelname aan vrijwilligerswerk of het ondersteunen van ngo's moet volgens Hibbing en Theiss-Morse (2002) dan ook niet gezien worden als omarming van de politiek, maar juist als een vermijding van politiek.

Dat betekent echter tegelijkertijd dat burgers doorgaans niet bereid zijn de verrichtingen van gekozen vertegenwoordigers te controleren. Burgers zijn ook niet in staat om vertegenwoordigers op actieve wijze verantwoordelijk te houden. Dat veronderstelt een niveau van betrokkenheid bij de beroeps politiek en een mate van monitoring die onmogelijk zijn in complexe en groot-schalige democratieën. Die controlevormen zouden buitengewoon kostbaar zijn en veel energie van burgers eisen (Warren 2009a). Bovendien, zegt de politieke wetenschapper Mark Warren, zou dat onwenselijk zijn omdat permanente controle tot een cultuur van achterdocht leidt.

Volgens Warren (1996, 2009a) moeten de verwachtingen van deelname in een gezonde democratie worden getemperd. Geen enkele burger kan zich richten op, laat staan greep krijgen op iedere beslissing die hem raakt. Burgers richten hun commitment, gevoeligheid en aandacht liever op andere vormen van engagement: het gezinsleven, werk, vrienden, recreatie etc. Ze geven er de voorkeur aan dat politici hun werk doen, zodat ze zich op hun private leven kunnen richten. Burgers volgen de politiek alleen in grote lijn, en dan vooral toegespitst op affaires en incidenten. Met betrekking tot de meeste beleidsthematieken zijn hun meningen en belangen niet uitgekristalliseerd. Precies daarom kan geen helder belang worden doorgeleid naar vertegenwoordigers zoals het 'delegate'-model veronderstelt. Noch verwachten burgers van politici dat ze zich steeds tot hen richten. Enige afstand tussen politiek en burgerij hoeft dus niet problematisch te zijn. Maar burgers vinden het in ieder geval van belang dat ze de politiek kunnen vertrouwen. Politici moeten dan ook oog hebben voor de zorgen van burgers. Precies dat vertrouwen wordt regelmatig beschaamd, en dat vergroot op zijn beurt de afkeer van de politiek (Warren 2009a).

Wat burgers wel willen en kunnen is checken of hun visies voldoende aansluiten op die van gekozen politici en woordvoerders van vakbonden en ngo's, zodat ze deze personen kunnen vertrouwen. Daarvoor is geen directe participatie in besluitvorming nodig, noch toetsing van verrichtingen in controleregimes. Wel moeten burgers iets weten over de geloofwaardigheid van vertegenwoordigers, gebaseerd op oordelen over hoe deze zich verhouden tot normen, verwachtingen en belangen. Burgers moeten vast kunnen stellen of vertegenwoordigers hun belangen verwoorden, en ervan uit kunnen gaan dat ze hen op tijd inlichten of waarschuwen, zodat ze kunnen nagaan of het vertrouwen al dan niet gerechtvaardigd is.

Wat is het maximaal haalbare in termen van politieke aandacht? Volgens Warren (2009a) richten burgers hun aandacht vooral op een aantal gebieden waar politieke conflicten bestaan (en vertrouwen op het spel staat), en waar het investeren van tijd, energie en aandacht een verschil kan maken. Controle reserveren ze dus voor urgente zaken. Voor het overige gaan ze af op vertrouwen, gebaseerd op geïnformeerde instemming. Voor het dagelijkse politieke bedrijf betekent het voorgaande dat burgers zich moeten kunnen herkennen in vertegenwoordigers. Die herkenning hangt volgens Warren grotendeels af van de vraag of burgers zich kunnen vinden in de persoon van de vertegenwoordiger. Burgers hechten belang aan het morele karakter van de vertegenwoordiger, want ze zoeken bevestiging dat de belangen en meningen van henzelf ertoe doen en dat die bij de betreffende vertegenwoordiger in goede handen zijn. Ze krijgen aldus het gevoel dat ze greep houden op politieke ontwikkelingen, ook al zijn ze niet betrokken bij het besluitvormingsproces.

Ook Mansbridge (2003) wijst erop dat kiezers feitelijk weinig aandacht besteden aan het werk van vertegenwoordigers. Ze selecteren eerder dan ze sanctioneren en ze vertrouwen eerder dan dat ze monitoren. Kiezers beoordelen in feite het karakter van vertegenwoordigers, niet zozeer hun prestaties. Mansbridge spreekt in dit verband over 'gyroscopische' vertegenwoordigers die zich laten leiden door hun innerlijke overtuiging. Ze zijn geen verantwoording schuldig aan kiezers over ieder besluit dat ze nemen. Kiezers stemmen met deze vertegenwoordigers in zonder hun verrichtingen veel te checken. De burgers willen een 'goed type', 'een goede vent' die dezelfde waarden en normen verwoordt als zijzelf, eerlijk is en voldoende vaardig. Volgens deze theorie worden politici gekozen op grond van de verwachting van voorspelbaar en betrouwbaar gedrag, waarna ze een grote marge hebben om zelf te bepalen welke besluiten nodig of passend zijn. De vertegenwoordiger wordt een aanzienlijke mate van discretie gelaten, omdat men veronderstelt dat hij of zij hetzelfde wil als de kiezer.

Zoals Warren (2009) zegt, er ontstaat een arbeidsverdeling. Het democratische aspect huist niet in de uitvoerige controle van verrichtingen, maar bestaat eerder uit de indruk dat vertrouwen gerechtvaardigd is, gebaseerd op informatie over wat op het spel staat of wat volbracht is, misschien periodiek gecheckt. Burgers reserveren politieke betrokkenheid onder andere voor het controleren van vertegenwoordigers die er waarden en belangen op na houden die conflicteren met die van hen. Soms verdenken ze hen ervan alleen belangen van sterkere groepen voor het voetlicht te brengen, of groepen die goed georganiseerd zijn.

Deze visie opent de deur voor een optreden dat in termen van het trusteeship is te begrijpen. Vertegenwoordigers voelen niet de hete adem van de

kiezers in hun nek, zij hebben een ruim mandaat waarbinnen ze afgaan op hun eigen oordeel. Ze beslissen zelf of ze compromissen sluiten of hun oorspronkelijke visies herzien. Er springt wel meteen een verschil met de klassieke trustee in het oog. Burke benadrukte de wijsheid en het oordeelkundig vermogen met betrekking tot het behartigen van belangen van de hele natie. Mansbridge benadrukt meer een authentieke en geloofwaardige presentatie waarbij het algemeen belang niet direct de focus is. Een gyroscopische vertegenwoordiger kan volgens Mansbridge ook worden gekozen, omdat hij of zij een op eigenbelang gericht doel vooropstelt, zoals belastingverlaging. Of omdat hij of zij een toevallig kenmerk met de kiezers deelt (zoals afkomst). De kiezer vertrouwt er vervolgens op dat de gyroscopische vertegenwoordiger zijn of haar belangen voor het voetlicht brengt. Het innerlijke kompas van de gyroscopische vertegenwoordiger zou ervoor zorgen dat deze vertegenwoordiger dezelfde keuze maakt als de kiezer zou doen in dezelfde omstandigheden. Maar zeker kan de kiezer daarvan niet zijn. Wanneer gyroscopische vertegenwoordigers precies na moeten gaan welke belangen en meningen bij burgers een rol spelen, dan schieten ze wellicht tekort. Ze handelen op basis van belangen en principes waaraan ze zich hebben gecommitteerd (ook al is dat een particulier belang) en laten zich relatief weinig leiden door wat de bevolking wil. Een nadeel van deze gyroscopische vertegenwoordiger is dan ook dat democratische representatie snel wordt opgevat als een eenzijdige verhouding (Dovi 2007: 152-153). Het handelen van de vertegenwoordigers staat centraal. De vraag hoe de vertegenwoordiger burgers benadert en zicht krijgt op hun noden doet er minder toe. Moeten burgers niet zelf een actieve rol in de beleidsbepaling hebben, al was het alleen maar in de vorm van het verschaffen van informatie? Binnen een meer reciproke opvatting hebben vertegenwoordigers de taak om op zoek te gaan naar informatie-input van burgers en zouden ze hun deelname kunnen aanmoedigen.

De nadruk op vertrouwen kan dus de passiviteit van burgers aanmoedigen. Indien het vertrouwen groot is, besteden burgers mogelijk minder aandacht aan de besluiten van vertegenwoordigers en onderschrijven zij hun visies bij voorbaat. Nu zal dit in de praktijk wel meevallen. Vertegenwoordigende lichamen moeten heden ten dage meer moeite doen om legitimiteit voor hun beslissingen te verkrijgen. Meer en meer wordt verwacht dat vertegenwoordigers appelleren aan de belangen van burgers en hun instemming pogen te verkrijgen. De vraag is natuurlijk hoe dit goed vorm te geven. In ieder geval speelt vertrouwen een sleutelrol. Om te verklaren waarom burgers met vertegenwoordiging instemmen is de term 'vertrouwen' onmisbaar. De vertegenwoordiger is verplicht de belangen van de achterban in het oog te houden, en zonder vertrouwen in hem of haar kan politieke vertegenwoordiging niet

gedijen. 'Waar geen vertrouwen is, is geen vertegenwoordiging.' (Van Gunsteren 1992: 48)

Natuurlijk moet toetsing mogelijk blijven wil men over democratische vertegenwoordiging blijven spreken. Vertegenwoordiging en de claim iets of iemand te vertegenwoordigen moeten regelmatig op de proef worden gesteld. De (noodzakelijke) kloof tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde wordt overbrugd wanneer de laatste met regelmaat zijn vertrouwen uitspreekt in de vertegenwoordiger. Dan 'klopt' de vertegenwoordiging. 'Wanneer er geen wegen zijn om zulk vertrouwen uit te spreken of te weigeren, dan is er van vertegenwoordiging van burgers geen sprake, hoezeer de "vertegenwoordigers" ook hun best doen.' (Van Gunsteren 1992: 125) Correctie duidt overigens nog niet op falen. De betrouwbaarheid van de vertegenwoordiger kan ook na correctie overeind blijven.

5.2 Informele vertegenwoordiging in de civil society

De interesse in grote politieke vraagstukken moge onder druk staan, de burger is er nog steeds op gericht zijn belangen gerealiseerd te zien. Om hieraan recht te doen is afgelopen jaren meer oog gekomen voor uiteenlopende vormen van informele vertegenwoordiging. We zijn getuige van een uitbreiding en pluralisering van nieuwe niet-electorale vormen van representatie, waarbij burgers participeren aan het politieke debat. In deze burgerfora en burgerplatforms melden burgers zich vrijwillig of ze worden door bestuurders uitgenodigd om mee te denken over beleidsproblemen. Daarnaast zien we met de groei van het aantal ngo's ook een toename van (vaak strijdige) representatieve claims in de civil society (Urbinati en Warren 2008). Legitimiteit van beleid wordt niet alleen ontleend aan inspanningen van gekozen vertegenwoordigers, maar ook aan experts, adviseurs, medewerkers van ngo's en vele andere 'zelfbenoemde' vertegenwoordigers die in niet-statelijke organisaties actief zijn. We bespreken hieronder eerst deze informele vormen van vertegenwoordiging in de civil society, vervolgens de vormen van medezeggenschap in de wijk. De gemeenschappelijke noemer moge duidelijk zijn: er is een geheel nieuwe ecologie van representatie ontstaan. Zoals gezegd, het concept representatie is aanzienlijk verbreed.

In de civil society gaat het om woordvoerders die zichzelf autoriseren, bijvoorbeeld in belangengroepen of stichtingen; zij fungeren als 'surrogaat' vertegenwoordigers binnen het publieke debat en claimen achterbannen te vertegenwoordigen. Het gaat om zelfbenoemde vertegenwoordigers van een zaak, bijvoorbeeld in de strijd tegen specifiek onrecht. Zij ontberen de formele au-

torisatie van vertegenwoordiging zoals bij verkozen politici het geval is. Vaak functioneren deze activisten binnen de contouren van de contrapolitiek, zeker wanneer de gevestigde politiek het laat afweten (Rosanvallon 2008). Het gaat vaak om vrijwillige associaties, non-profitorganisaties en ngo's met specifieke achterbannen en leden. Ngo's brengen problemen onder de aandacht, vertolken waarden en belang en promoten publiek beleid. Een aantal organisaties claimt namens anderen of een bepaalde groep te spreken waarvan men onvrijwillig lid is (zoals etnische groepen). Soms claimt men een missie uit naam van anderen, en daarmee nadrukkelijk een vertegenwoordigende status. Ngo-vertegenwoordigers trachten een gehoor voor zich te winnen, vaak omdat officiële politieke kanalen de betreffende belangen niet oppikken. Naarmate de 'verplaatsing van de politiek' verder voortschrijdt en het politieke bestuur minder als monopolist van belangenbehartiging optreedt, zijn de mogelijkheden om zich op te werpen als informele vertegenwoordiger sterk toegenomen (Warren 2009b).

Het klassieke representatiemodel waarin 'gemachtigd zijn' vooropstaat, gaat hier niet op. Ngo's die zaken behartigen buiten het eigen land verdedigen vaak mensen die daar niet om gevraagd hebben. De mening van de mensen die het betreft komt niet direct in beeld. Denk bijvoorbeeld aan vrouwenorganisaties die rechten verdedigen van vrouwen in culturen waarin zij onderdrukt worden (menigmaal vrouwen die deze rechten niet van belang vinden). In die omstandigheden is het niet autorisatie die het optreden van de vertegenwoordiger rechtvaardigt, maar de affiniteit of de identificatie met een zaak of de conditie of situatie waarin een groep van mensen verkeert. Een andere mogelijkheid is dat de ngo's een discours over vrouwenrechten in het algemeen verwoorden, niet een specifieke groep mensen. Ze trachten dan sympathie te veroveren vanwege de waarden en principes waarvoor ze staan. Representatie kan dus worden gelegitimeerd door affiniteit met een programma of het uitdragen van solidariteit (Avritzer 2008).

Het centrale gegeven waarop dergelijke organisaties worden afgerekend is hun geloofwaardigheid en reputatie. Omdat deze organisaties overtuigingen in het publieke debat moeten mobiliseren, is de opbouw van een vertrouwenswaardige houding cruciaal voor het succes van hun missie (Peruzzotti 2006). Het komt erop aan voor publieke aandacht te zorgen, vast te houden, en het eenmaal gegeven vertrouwen niet te beschamen. Dat is hun belangrijkste hulpbron, zodat ze gedwongen zijn 'goed gedrag' te tonen. Reputatieverlies na een affaire kan het culturele kapitaal en het publieke imago geheel vernietigen. Dat dit mechanisme informeel is wil niet zeggen dat het zwak of tandeloos is.

Voor zover van representatieve claims sprake is, zijn deze gegrond op uiteenlopende zaken als aantal leden, hulpbronnen, kennis en reputatie (bijvoor-

beeld bij advocaten en artsen). Zijn er criteria voorhanden om deze claims op vertegenwoordiging te beoordelen? Saward (2008) onderscheidt er drie.

- 1 Verbindingscriteria: ligt de belangenbehartiging van 'claimers' ingebed in democratische netwerken waarbinnen controle mogelijk is? (bijvoorbeeld door middel van statuten, procedurele vereisten en rechtswaarborgen).
- 2 Toetsingscriteria: kunnen de claims getoetst en gefiatteerd worden?
- 3 Non-corrupciecriteria: zijn de vertegenwoordigers onbevooroordeeld, houden ze afstand van goedkope kortetermijnbelangen? De vertegenwoordiger wordt dan authenticiteit of integriteit toegeschreven op grond van een onpartijdige en onbezoedelde habitus.

Doorgaans ligt binnen de organisaties in de civil society de vraag van autorisatie geheel open; ze is ongeregeld. Autorisatie kan bijvoorbeeld het resultaat zijn van inspanningen om leden aan te trekken of onderschreven petitieën aan te bieden. Autorisatie kan ook simpelweg bestaan uit publieke zichtbaarheid: instemming afgemeten aan opiniepeilingen, media optredens of boekverkoppen (Castiglione en Warren 2006).

Volgens Castiglione en Warren (2006; ook Van Gunsteren 2006) wordt representatie in toenemende mate geïdentificeerd met rekenschap afleggen, in de politiek maar ook in maatschappelijke organisaties en beroepsgroepen. Het kan retrospectief autorisatie opleveren. Maar hoe wordt rekenschap afgelegd binnen vormen van informele representatie? Organisaties binnen de civil society zijn niet verplicht om periodiek rekenschap af te leggen aan burgers. Zij leggen in eerste instantie rekenschap af aan specifieke achterbannen, zoals leden of begunstigden, door middel van onder andere toelichting op en rechtvaardiging van verrichtingen. Rekenschap afleggen is altijd een externe aangelegenheid: controle vindt plaats door mensen buiten het betreffende lichaam. Bovendien bestaat die controle uit wederzijdse communicatie (informatie aanreiken; gestelde vragen beantwoorden; indien nodig overgaan tot rectificatie etc.) (Peruzzotti 2006)

Zoals gezegd, op organisaties in de civil society kunnen doorgaans geen electorale correctiemechanismen worden losgelaten (wegstemmen; afzetten) om falen af te straffen. En hier komt het trusteeschap in beeld. Of burgers een organisatie steunen is dikwijls afhankelijk van de vraag of de meningen van informele vertegenwoordigers convergeren met eigen opvattingen. Indien dit het geval is, dan wordt de vertegenwoordiger vertrouwd en niet ter verantwoording geroepen. In plaats van de formele relatie met de achterban is er een relatie van sympathieke communicatie. De assumptie is een geïdealiseerd soort steun, op grond waarvan pleitbezorgers een belang of aanspraak voor het voetlicht brengen. Pitkin gaf al aan dat politieke representativiteit iets

heeft te maken met de affectieve respons van het volk, een gevoel van 'geloof hechten aan'. Identificatie geschiedt niet primair op grond van goede argumenten, maar eerder vanwege de stijl en de emotionele dynamiek (passie) van woordvoerders. De retorische kenmerken van pleitbezorging bepalen in hoge mate de identificatie (Urbinali 2005). Ook in deze gevallen fungeert de informele vertegenwoordiger als een trustee, een vertrouwenspersoon.

Veel politici en wetenschappers plaatsen kritische kanttekeningen bij deze ontwikkelingen. Zij trekken vooral de representativiteit van actoren in de civil society in twijfel. Spontane initiatieven leiden tot ongelijke en willekeurige vormen van representatie waarop controle vaak ontbreekt. Electorale politiek daarentegen verzekert iedereen toegang tot menings- en besluitvorming (zie Przeworski 2010). Maar, dit domein heeft zo zijn eigen tekortkomingen, zoals het uitbrengen van de 'private stem', campagneretoriek en marginalisering van niet-populaire belangen (Mansbridge 2004, Warren 2009a). Het zou te ver voeren hier nader op in te gaan. Bezien we nu nieuwe vormen van burgervertegenwoordiging die door de politiek in het leven zijn geroepen.

5.3 Informele vertegenwoordiging in de wijk

Top-down gecreëerde burgerfora

Zoals eerder beschreven, de laatste twee decennia zien we een verbreding en verplaatsing van de politiek. Er is niet langer één machtscentrum, de nationale staat of het politieke bestuur, maar een pluraliteit van gezagscentra en loyaliteiten. Daardoor zijn politieke identiteiten instabieler en vloeibaar geworden. De netwerksamenleving kent daarnaast een doorgroei van publieke platforms en podia waarin burgers participeren, lokaal, regionaal en nationaal. Voor de bestuurders is de samenleving in afnemende mate kenbaar. Sturen behoeft flexibiliteit en aanpassing. Van Gunsteren en Van Ruyven (1993) wijzen erop dat in een omgeving van 'vliedende pluraliteit' de overheid meer dan voorheen maatwerk moet bieden. Rigide wetgeving en vaste beleidsprocédés voldoen vaak niet meer.

In concreto ervaart het bestuur dat electorale legitimiteit zich niet direct laat vertalen in beleidsspecifieke legitimiteit. Voor veel beleidsplannen en beleidsinterventies bestaat weinig draagvlak. Zoals Warren (2009b) het zegt, beleidsmakers verkeren in de frontlinie van een 'gepluraliseerde onbestuurbaarheid' en ondervinden dat beleidsplannen snel tegenstand oproepen. Ze hebben relatief weinig informatie over complexe vraagstukken, zodat medewerking van belanghebbende partijen gezocht moet worden. Het loont om samen te werken met de betrokken groepen om beter op problemen te anti-

ciperen en draagvlak te creëren. Oppositie, protest, hindermacht en de frustraties van opgelegde oplossingen kunnen zo worden voorkomen. Het politieke bestuur beoogt dus publieke input te organiseren. Men spreekt om deze redenen in toenemende mate over het ontwikkelen van burgerengagement, samenwerking, dialoog en vertrouwen.

Dit betekent dat ook de gevestigde schema's van vertegenwoordiging bijstelling behoeven, telkens weer opnieuw. Representatie kan altijd op de proef worden gesteld en betwist worden. Er is een rijk repertoire van instituties en technieken gegroeid waarmee op maat representativiteit gestalte wordt gegeven (Van Gunsteren 1992). Daartoe behoren onder andere burgerplatforms, burgerjury's, adviesraden en overlegvormen met belanghebbenden. Het gaat vaak om forums waarbij specifieke burgers worden geselecteerd of zich via zelfselectie aanbieden om samen te reflecteren, advies te geven en soms te beslissen over beleidsvisies en -plannen. Soms worden burgerjury's of *deliberative polls* beproefd waarin burgers aselekt worden geselecteerd (en ieder de gelijke kans heeft te participeren). Maar in al deze gevallen worden ze als burger aangesproken en gevraagd plaats te nemen in het overlegorgaan. Uit evaluatiestudies over praktijken van dergelijke vormen van burgerberaad blijkt dat burgers niet primair deelnemen om hun mening bevestigd te krijgen of gelijk te krijgen. 'Als vanzelf' nemen ze een min of meer onpartijdige rol aan en hechten ze veel waarde aan 'leren' en 'elkaar overtuigen' (Leyenaar 2007, Van Stokkom 2006).

Opvallend is dat deze initiatieven van 'boven' zijn gekomen: van bestuurders en beleidsmakers. Bestuurders zien burgerparticipatie als een strategie om advies in te winnen, sociale bewegingen in te sluiten, diensten te verbeteren, en de legitimiteit van dienstverlening te vergroten. Let wel, bestuurders zijn vooral uit op betrokkenheid van burgers, niet op burgerbesluitvorming. Het raamwerk waarbinnen participatie plaatsvindt, is eerder bestuurlijk, niet zozeer politiek. Participatie is eerder advisering dan zeggenschap (Warren 2008, Van Stokkom 2006).

Als gevolg van deze ontwikkelingen komt een groeiend aantal publiekgerelateerde beslissingen te liggen bij niet-electorale lichamen, die niet direct verantwoordelijkheid hoeven af te leggen aan burgers. Er is een nieuw politiek landschap ontstaan, waarin burgers meer kansen hebben zich op te werpen als informele vertegenwoordigers die actief bijdragen aan meningsvorming en het zoeken naar compromissen in geval van beleidsconflicten of een conflictueuze probleemaanpak. Maar het gaat dan wel om vertegenwoordiging in een andere dan de klassieke zin. Welke betekenissen van vertegenwoordiging zijn hier in het geding?

Burgerschap en vertegenwoordiging

Voor informele vertegenwoordiging zijn doorgaans geen vaste kaders van autorisatie en verantwoording voorhanden. Burgerforums worden dikwijls geschaard onder de noemer van 'participatiedemocratie', maar die term geeft niet het belangrijkste kenmerk aan. Participatiedemocratie suggereert zelfbestuur, maar burgerforums berusten op de actieve inbreng van enkele lekenburgers die als informele vertegenwoordiger functioneren. Het gaat niet om zelfbestuur maar om de representatieve kwaliteiten. De lichamen moeten dus niet beoordeeld worden op grond van het aantal burgers dat meedoet of in staat wordt gesteld mee te doen, maar op grond van de aard en de kwaliteit van het representerende werk dat in die lichamen wordt verricht. Dat werk behelst onder andere het (om)duiden van problemen en het bepleiten van mogelijke oplossingsrichtingen.

Dit accent is theoretisch en praktisch van groot belang. De burger die participeert in de nieuwe projecten is een actieve representant: een vertaler, omvormer en 'herdefinieerder' van belangen en voorstellingen. Als vertegenwoordiger rechtvaardigt hij of zij bepaalde opvattingen en belangen, maar spreekt niet namens anderen. Er treedt daarbij noodzakelijkerwijs cognitieve afstand op tussen stakeholders en argumenten, tussen wie en wat, en juist daardoor worden accommodatie en compromis mogelijk (Castiglione en Warren 2006).

Deze vorm van vertegenwoordiging maakt deel uit van de actieve opvatting van burgerschap. Burgers zijn vrij zich te engageren, organiseren, lobbyen, ergens voor te staan, kortom te spreken voor belangen die breder zijn dan van henzelf. Iedere burger kan in principe informele vertegenwoordigende taken op zich nemen; het is niet nodig dat hij of zij op enigerlei wijze gekozen is (Saward 2008). Het gaat hier om een activiteit die menigeen als kern van burgerschap omschrijft: het verantwoordelijk en verstandig omgaan met verschillen, strijdige belangen, en controversiële visies en aanspraken, van het dempen van conflicten tot het signaleren van onrecht. En dat krijgt vorm op allerlei manieren. Burgerschap, zegt Van Gunsteren (1992), is een ambt in de politieke gemeenschap. Een burger is iemand die autonoom, oordeelkundig en loyaal de dubbelrol van regeren en geregeerd worden vervuld. Dat publieke ambt is zichtbaar in uiteenlopende vormen van vertegenwoordiging, wat gepaard gaat met adviseren of meebeslissen over beleidsopties en daarover verantwoording afleggen. Het gaat om een openbare betrekking, zij het niet een officiële betrekking waarin men door de overheid benoemd is, of aangesteld en bezoldigd op grond van openbare geldmiddelen. Dat neemt niet weg dat degenen die zo een openbare betrekking op zich nemen, betrouwbaarheid moeten uitstralen. Voorwaarden daartoe zijn onder andere competentie

(bijvoorbeeld oordeelkundig optreden en passend handelen in urgente situaties), integriteit en dienende ambities (bijvoorbeeld het verbeteren van de leefbaarheid in de buurt).

De burgerrol wordt in de nieuwe overlegvormen en burgerfora op uiteenlopende manieren ingevuld. Verkozen en aselekt gekozen burgers kunnen namens anderen spreken. Burgers die door bestuurders zijn geselecteerd of zichzelf aanmelden bij een overleglichaam dat voor eenieder openstaat (zelfselectie), maken formeel deel uit van een proces van beleidsformulering, maar zij beslissen en handelen niet namens anderen. Zij kunnen wel het vertrouwen van de afwezigen krijgen, bijvoorbeeld wanneer de visies die zij bepleiten veel bijval verkrijgen. Soms zal dat niet het geval zijn, bijvoorbeeld als vertegenwoordigers de indruk hebben dat hun belangen geen rol van betekenis spelen. Daarmee zijn we beland bij enkele kritische kanttekeningen bij het fenomeen burgervertegenwoordiging.

De nieuwe organen, platforms en raden die door de overheid in het leven zijn geroepen hebben hun eigen democratische tekorten. Ten eerste, de agenda's worden doorgaans bepaald door het bestuur. Ten tweede, zelfselectie leidt ertoe dat geïnteresseerden, hoger opgeleide mensen en leden van goed georganiseerde organisaties de overhand hebben. Vanuit het perspectief van democratische vertegenwoordiging zouden echter de belangen, waarden en opinies van alle betrokkenen moeten meetellen.⁹ Een ander bezwaar tegen met name burgerfora is dat zij in sterke mate op consensus zijn gericht: protest en oppositie worden snel geneutraliseerd (Warren 2009a).

Deze bezwaren leiden niet automatisch tot een diskwalificatie van deze vormen van medezeggenschap. Iedereen heeft welbeschouwd een eerlijke kans tot participatie. Het overlegproces is nog altijd veel democratischer en transparanter dan bijvoorbeeld lobbyen. Anderen benadrukken dat burgervertegenwoordiging gezien moet worden als aanvulling en niet als vervanging van electorale vormen van representatie (Warren 2008).

Trustees in een democratische samenleving: verantwoording afleggen

Een ander probleem is dat verantwoording naar de bredere achterban tekort kan schieten. Toetsing en controle kunnen dan onvoldoende plaatsvinden. Deze gebreken zijn te verhelpen door informatie te bieden en uiteen te zetten wat gepresteerd is in termen van publiek belang. Van groot belang lijkt ook de factor 'goed rolmodel', het uitstralen van een betrouwbare houding bij (enkele) leidende personen. Met dat rolmodel zijn we terug bij het trusteeschap.

Zoals in de inleiding gezegd, de trustee kent vele verschijningsvormen. Ook doktoren en rechters zijn onder het begrip te scharen. Zij bekleden een publiek ambt. Ze zijn niet gekozen, maar 'geselecteerd' op grond van expertise en competentie, en ze dienen een zaak die door wetgeving, contracten en institutionele arbeidsverdeling geregeld is. Ook binnen domeinen van het bestuur zien we trusteedienstverlening naar dit model: er is een werkveld waar de doeleinden onomstreden zijn en bestuurders en ambtenaren publiek vertrouwen genieten. Zij hebben onder andere de taak te faciliteren, beheren, handhaven, en toezicht te houden. Maar wanneer we over trusteevormen in het domein van de politiek spreken, wordt het beeld anders. Er is sprake van conflicterende belangen en waarden. Vertrouwensrelaties spreken hier niet vanzelf. 'Trusteeship' en politieke strijd verdragen elkaar niet goed.

Een vertegenwoordiger vertrouwen is een oordeel, een indruk, een gevoel dat de belangen en waarden waarvoor de persoon die vertrouwd wordt zich inzet, convergeren met eigen belangen en waarden (Castiglione en Warren 2006). Dat maakt vertegenwoordiging nog niet democratisch. Daarvan is pas sprake wanneer de vertegenwoordiger zich responsief opstelt, zich openstelt voor kritiek en bereid is verantwoording af te leggen. Om geloofwaardigheid te behouden en vertrouwen te winnen zouden trustees dus open dienen te staan voor de opinies van burgers: consulteren, luisteren en antwoorden op kritische vragen. In een democratische samenleving kunnen we ons dat niet anders voorstellen.

Dat staat in schril contrast met de voordemocratische trustee die als beschermer van zijn achterban fungeert; hij ziet toe op haar beste belangen en hiertoe zijn hem specifieke bevoegdheden toegewezen. Zijn bestuur of beheer kan niet getoetst en gecorrigeerd worden en hij ziet het juist als zijn taak on-eigenlijke en onwenselijke druk van degenen die hij vertegenwoordigt te weerstaan. Zo'n houding is niet alleen paternalistisch, maar ook ondemocratisch en zou tegenwoordig onmiddellijk worden ondergraven.

Om vertrouwen en steun te verkrijgen zullen hedendaagse trustees dus open moeten staan voor andermans opvattingen. Zij zullen regelmatig verantwoording moeten afleggen, al is er vaak geen afgebakende achterban tot wie zij zich richten. Al ontlopen ze de geijkte democratische procedures (gekozen en afgezet kunnen worden), ze zullen uitleg moeten geven en hun optreden toetsbaar moeten maken.

Trustees en medezeggenschap

Zoals gezegd, overlegvormen rondom de thematiek van schoon, heel en veilig waarin burgers op uitnodiging van het bestuur participeren, hebben de laatste twee decennia een grote vlucht genomen. Het gaat dan om het gezamenlijk –

vaak samen met professionals – beslissen welke problemen aangepakt dienen te worden teneinde de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Deze door de overheid geïnitieerde overlegvormen zijn doorgaans sterk gericht op consensus. Hierin verschillen ze van overleggen van burgeractivisten die bijvoorbeeld strijden tegen de gemeente of de woningbouwcorporatie, en die hindermacht opwerpen (Rosanvallon 2008, zie ook Verhoeven 2008). Ook onderscheiden ze zich hiermee van de ‘normale politiek’: het bepleiten van oplossingen in een omgeving van strijd en conflict. Burgerparticipatie rondom schoon, heel en veilig vindt eerder plaats in een ‘apolitieke’ bestuurlijke setting. Het overgrote deel van de burgers deelt de visie dat problemen rondom veiligheid en leefbaarheid verholpen moeten worden. In een dergelijke context kan relatief gemakkelijk samenwerking plaatsvinden en vertrouwen worden opgebouwd. Dit impliceert tegelijk dat groeperingen als hangjongeren en drugsgebruikers die ingaan tegen de consensus, snel in een perifere positie verkeren.

Burgers die meebeslissen over de aanpak van buurtproblemen fungeren als informele vertegenwoordigers, in de betekenis van ‘staan voor een zaak’. Het gaat om het ‘wat’, niet om welke burgers zij vertegenwoordigen. Maar hoe dan ook, als er zwaarwegende belangen op het spel staan wordt de vraag van representativiteit gesteld. Wiens belangen dienen informele vertegenwoordigers nu eigenlijk? Wanneer de aanpak van buurtproblemen de inzet wordt van strijd, kan het vertrouwen in deze informele vertegenwoordigers dan ook slinken (Stephan 2004).

Hoe verhoudt de moderne trustee zich tot representativiteit? De focus verschilt sterk. Iemand die vanuit representativiteit kijkt, denkt sterk in termen van procedures. Men is geïnteresseerd in de – getalsmatige – verhouding tussen datgene wat onder het volk leeft en de weerspiegeling ervan bij vertegenwoordigers. Vanuit de invalshoek van de trustee verandert de vraag ‘hoeveel mensen hebben welke mening’ in ‘wat zegt iemand’. Trustees voelen zich niet verplicht aan een specifieke achterban. Zij vertegenwoordigen geen groepen of stakeholders, maar de publieke belangen die zij van importantie achten. In dat opzicht handelen ze onpartijdig, zonder ‘druk’ of ‘last’.

Van belang daarbij is de zorg om reputatie: trustees willen gezien worden als goede ‘beheerders’. Omdat ze voor ‘heel de buurt’ staan, kunnen bewoners zich mogelijk met hen sympathiseren. Maar, zoals gezegd, ze zullen wel een open en responsieve houding moeten aannemen.

We veronderstellen dus dat hedendaagse trustees klassieke en moderne politieke attitudes met elkaar combineren. Klassiek is de beheerdersrol, de zorg om het publieke welzijn. Klassiek is ook de zelfstandige en onpartijdige houding, en eventueel in te gaan tegen de meningen van de achterban. Modern is de bereidheid open te staan voor kritiek, verrichtingen te communiceren en

verantwoording af te leggen. De trustee heeft daarmee zijn paternalistische trekken – of zelfs autocratische trekken – afgelegd.

De vraag is natuurlijk in hoeverre actieve burgers zich in de praktijk als trustees zullen opwerpen. Nemen zij de rol van ‘beheerder van de buurt’ op zich? Gaan ze zelfstandig en onpartijdig te werk? Zijn ze ontvankelijk voor kritiek van medebewoners en laten ze zich informeren? Misschien staan deze aspecten helemaal niet zo sterk op de voorgrond en zijn actieve burgers veel meer gericht op specifieke deelbelangen, zoals het leefklimaat in de eigen straat. Misschien zien zij zichzelf meer als afgezanten die van mening zijn ‘namens’ anderen te spreken. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op deze vragen. Daarbij gaat de aandacht uit naar drie medezeggenschapsprojecten in de lokale veiligheidszorg.



DEEL II

Trustees en participatie in de buurt

6 Medezeggenschap in de veiligheidszorg

In dit empirische deel van het onderzoek gaan we na in hoeverre actieve burgers die in de lokale veiligheidszorg participeren als trustees kunnen worden opgevat. De projecten die in dit deel onderzocht worden, zijn onder de noemer te brengen van ‘accountable autonomy’, een relatief nieuwe loot aan de stam van burgerparticipatie. Het gaat om het gezamenlijk – met professionals – beslissen welke problemen aangepakt dienen te worden ten einde de kwaliteit van de leefomgeving te doen verbeteren.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst gaan we in op de formule ‘accountable autonomy’. Hoewel de term betrekking heeft op Amerikaanse participatieprojecten, kunnen de projecten die in dit onderzoek zijn onderzocht ook als zodanig worden aangeduid. Professionals en burgers geven samen gestalte aan de uitvoering van beleid; burgers hebben daarbij medezeggenschap over de prioritering van problemen die worden aangepakt (paragraaf 6.1). Vervolgens wordt uiteengezet welke projecten zijn geselecteerd en op grond waarvan. De werkwijze en procedure binnen de drie projecten (in Rotterdam, Amsterdam en Deventer) worden beknopt uiteengezet; ook de buurten waarin de drie projecten plaatsvinden worden kort gekenschetst (paragraaf 6.2). In paragraaf 6.3 gaan we in op de gebruikte onderzoeksmethode.

6.1 Accountable autonomy

De politieke theoreticus Archon Fung (2004) omschrijft ‘accountable autonomy’ als een relatief autonome vorm van burgerbestuur. Binnen deze overleglichamen wordt gepoogd ‘bottom-up’-initiatieven van burgers te bevorderen, hoewel uitvoerende professionals het hele proces sturen en de belangen van niet vertegenwoordigde groepen beschermen. De eindverantwoordelijkheid voor het hele proces blijft dus bij overheidsdiensten. De overleglichamen zijn voor alle betrokkenen vrij toegankelijk. Maar de praktijk is dat slechts een kleine groep burgers duurzaam participeert. De deelname vindt dus plaats op basis van zelfselectie (en/of door professionals). Omdat de deelnemers niet

formeel zijn geautoriseerd, lijkt de benaming ‘informele vertegenwoordigers’ gepast.

In veel projecten worden burgers in staat gesteld aan te geven welke problemen door de gemeente en de politie moeten worden aangepakt. Een tot de verbeelding sprekend voorbeeld is het Chicago Alternative Policing Programme (Caps). Daarin hebben alle bewoners (in alle buurten) de mogelijkheid om maandelijks wijkproblemen te agenderen en prioriteren. Het programma is redelijk succesvol geweest, omdat de veiligheid in de meest kansarme buurten in veel opzichten is verbeterd, maar vooral omdat het vertrouwen van de zwarte bevolking in de politie sterk is toegenomen (Skogan 2006). Verder blijkt dat het lerend vermogen van burgers is toegenomen en dat de participanten een realistischer zicht ontwikkelen op het politiebeleid, zodat verwachtingen getemperd kunnen worden. Beseft wordt bijvoorbeeld dat strafrechtelijk beleid geen oplossing kan bieden voor overlast, wanorde en misdaad (Fung 2004, Carr 2005, Van Stokkom en Toenders 2010).

Fung noemt Caps een model van ‘accountable autonomy’ dat op gespannen voet staat met het klassieke model van lokale representatieve democratie. Niet de gekozen vertegenwoordigers maar de burgers zelf nemen beslissingen. Die autonomie veronderstelt een flexibele overheid die faciliteert, maar paradoxaal genoeg veronderstelt autonomie ook leiderschap, bijvoorbeeld om de macht van groepen in te dammen die het overleg te veel domineren of het overleg verlammen, en om de minst capabele groepen extra ondersteuning te bieden.

In Chicago participeren relatief weinig burgers: gemiddeld 21 personen per *beat meeting*. Fung vraagt zich af of die opkomst (te) laag is. Zijn antwoord is pragmatisch: niet iedereen hoeft deel te nemen om goed zicht te krijgen op de aan te pakken problemen. Sterker: een te groot aantal deelnemers zou de kwaliteit van het overleg kunnen hinderen. Zolang participanten de relevante problemen verwoorden, kunnen faire besluiten worden genomen, ondanks het relatief kleine aantal deelnemers. Echter, zodra de meetings de contouren krijgen van klieken waar maar enkele belangen aan bod komen, kunnen ze lokale oligarchieën teweegbrengen. Om die reden is het van belang dat de bijeenkomsten openstaan voor steeds nieuwe mensen.

Uit het onderzoek van Fung blijkt dat introductie van gestructureerde beraadslaging noodzaak is, alsmede het aanstellen van vaardige ‘facilitatoren’. Zaak is dat de belanghebbenden afstand nemen van hun onmiddellijke belangen en hun belangen in termen van lange termijn gaan verwoorden. Ondersteunende organisaties zoals het opbouwwerk spelen daarbij een belangrijke rol. Die instanties dragen zorg voor de werving en training van burgers, vooral als de uitgangspunten in de wijk ongunstig zijn.

Uit Fungs onderzoek blijkt dat alle wijken, hoe groot ook de problemen, beter scoren dan binnen het aanvankelijke *command and control*-politiebeleid. 'Accountable autonomy' creëert nieuwe kansen voor samenwerking met burgers, zeker als de onveiligheid groot is en er voorheen weinig contacten waren tussen politie en burgers (zie ook Skogan 2006). In veel opzichten is de nieuwe overlegstructuur tegemoetgekomen aan de behoeften van de arme bevolkingsdelen: zij beschikken nu over kanalen om zaken op de agenda te zetten en problemen aan te pakken.

6.2 Drie medezeggenschapsprojecten

Ook Nederland telt veel projecten waarin burgers bij de lokale veiligheidszorg worden betrokken: samenwerkingsverbanden van burgers en professionals teneinde overlast en verloedering tegen te gaan. De betrokken instanties (gemeente, woningcorporaties en/of politie) bieden burgers een institutioneel kader voor participatie. Denk bijvoorbeeld aan wijktafels, leefbaarheidsteams, buurtpreventieprojecten en buurtveiligheidsteams (Terpstra 2008, Scholte 2008, Van Caem 2008). Veel van die projecten kunnen in termen van 'accountable autonomy' worden geduid: ze zijn grotendeels ingepast binnen de spelregels en routines van professionele instanties, de politie voorop.

Dit onderzoek richt zich op samenwerkingsprojecten waarbij wijkbewoners zeggenschap hebben over wat professionals zouden kunnen of moeten aanpakken om de leefbaarheid en veiligheid te vergroten: zij beslissen dus actief mee over de inzet van de gemeente en de politie. De deelnemers doorlopen een vast draaiboek dat periodiek – bijvoorbeeld maandelijks – wordt herhaald.

Het onderzoek beoogt zicht te krijgen op de vraag in hoeverre actieve burgers zijn te omschrijven als trustees of vertrouwenspersonen. Als trustees zouden zij het belang van heel de buurt in het oog moeten houden en zouden ze dus ook rekening moeten houden met de belangen van de minderheden in de wijk, de 'lastige jeugd' en de 'rafelrand'. Verondersteld wordt dat de trusteekenmerken bij uitstek binnen projecten in de lokale veiligheidszorg zichtbaar zijn. Actieve burgers die bij problemen rondom veiligheid en leefbaarheid de belangen van heel de buurt verwoorden, zouden op veel vertrouwen kunnen rekenen, zowel van de politie en andere uitvoerende diensten, als van medeburgers.

Er worden drie casussen in de lokale veiligheidszorg onder de loep genomen waarin burgerparticipanten een sleutelrol vervullen bij de bestrijding van

overlast. Het is goed te beseffen dat deze projecten niet mogelijk zouden zijn zonder facilitering door professionals. Sterker, de voortgang en continuïteit van de projecten is volledig afhankelijk van de betrokken professionals. Of zoals een van de respondenten zei: “Als de stekker eruit gaat, gebeurt er niks meer in de wijken.” Het gaat dus uitdrukkelijk niet om overleggen in bewonersplatforms, fora of raden waarin burgers zonder (veel) samenwerking met professionals tot besluiten komen.

Bij de selectie van de casussen is gekeken naar twee ‘harde’ factoren. Ten eerste moet het om buurten gaan die met een onveiligheidsproblematiek kampen; die problematiek is urgent en noodzaakt tot interventies. Ten tweede moet het om projecten gaan waarbij burgers daadwerkelijk zeggenschap is toebedeeld. Zij bepalen welke buurtproblemen prioriteit dienen te krijgen bij de aanpak.¹⁰

Uiteindelijk zijn de volgende drie casussen geselecteerd:

- 1 ‘De Buurt Bestuurt’ in de Pupillenbuurt, gelegen binnen de Rotterdamse wijk het Nieuwe Westen.
- 2 Amsterdam, stadsdeel Centrum, ‘Veiligheidsschouwen in kleur’: tegengaan overlast op de Wallen en het Nieuwmarktgebied.
- 3 ‘De Deventer Wijkaanpak’: samen leefbaarheidsproblemen aanpakken, toegespitst op de buurten het Rode Dorp en Driebergen.

We bespreken hieronder van elke casus de totstandkoming, de doelstelling, de setting en de procedure.

De Buurt Bestuurt in Rotterdam

De Buurt Bestuurt is een recent initiatief van de politie Rotterdam-Rijnmond, politiebureau Maashaven. De politie wilde meer zicht krijgen op de overlastlocaties in het Nieuwe Westen en bewoners daarbij betrekken. Bij wijze van proef is de Pupillenbuurt geselecteerd als oefenterrein. Van de drie projecten is het het minst geïnstitutionaliseerde, mede omdat de deelgemeente Delfshaven aanvankelijk niet wilde meewerken.

Het project heeft twee doeleinden. Ten eerste wil men het veiligheidsgevoel van bewoners, ondernemers en bezoekers verbeteren. Ten tweede beoogt men het wederzijdse begrip tussen politie en bewoners te bevorderen. De politie beoogt daarbij niet over te komen als een organisatie ‘die weet wat goed voor u is’. De bewoners dienen zelf aan te geven wat er moet gebeuren om de leefbaarheid te vergroten.

Eind 2009 is na een informatieavond een buurtcomité gevormd. Het comité is in feite een platform waar iedereen kan participeren. Er zijn dus geen gekozen leden. Iedere bewoner kan meedenken en meebepalen. Dat buurtcomité zou idealiter een dwarsdoorsnede van de buurt moeten zijn; de groep bestond in de beginperiode uit ongeveer veertien mensen, naast bewoners ook ondernemers.

De procedure is simpel. De deelnemers mogen 200 uur politie-inzet en 200 uur van stadstoezicht verdelen. Tijdens de beginbijeenkomst is de deelnemers gevraagd de tien belangrijkste punten van onveiligheid te noteren. Alle vormen van overlast mogen op de agenda komen. Na het opstellen van een lijst van ergernissen geven de deelnemers aan waar volgens hen de prioriteit moet liggen.

In december 2009 zijn er vier onderwerpen benoemd waar de politie extra aandacht aan gaat geven en vier onderwerpen voor stadstoezicht. Dit zijn extra uren, bovenop het normale werk. Stadstoezicht gaat zich toeleggen op hinderlijk parkeren, verkeersgedrag zoals tegen de richting rijden en op het trottoir fietsen, hondenpoep en (grof) huisvuil naast de container. Voor deze overtredingen wordt actief bekeurd. De 200 uren worden gelijk verdeeld over deze vier onderwerpen. De politie gaat extra inzetten op de volgende onderwerpen: snelheidsovertredingen (zowel op doorgaande wegen als ook in de woonstraten), drugshandel en drugsgebruik, hanggroepen op straat (zowel jeugd als ouderen) en overlast rondom horeca. De 200 uren worden als volgt verdeeld: op snelheid en drugs wordt ieder 75 uur extra ingezet, op de beide andere onderwerpen 25 uur elk.¹¹

De mensen die in het comité zitten van De Buurt Bestuurt worden via sms-berichten op de hoogte gehouden van de besteding van de uren. Ze krijgen bijvoorbeeld een bericht dat de politie in een specifieke straat controleert op te hard rijden. De burgers krijgen aldus zicht op de manier waarop politie en stadstoezicht werken.

Tijdens de tussentijdse evaluatie gaven de deelnemende bewoners aan bezorgd te zijn over de continuering van het project. De uren voor de Pupillenbuurt waren inmiddels besteed. Afgesproken werd dat het comité in stand blijft en regelmatig met de buurtagent en stadstoezicht overlegt over de situatie in de wijk. Politie en stadstoezicht willen bewoners blijvend op de hoogte houden van activiteiten en resultaten. Daarom wordt gedacht aan het aanleggen van een groter bestand van 06-nummers en e-mailadressen.

Burgemeester Aboutaleb kondigde in zijn nieuwjaarstoespraak van 2011 aan dat hij De Buurt Bestuurt in heel Rotterdam wil invoeren. In het Nieuwe Westen wordt het project uitgebreid naar zeven buurten. Een *taskforce* van de directie veilig, politie en stadstoezicht gaat de uitbreiding begeleiden.

Amsterdam: Veiligheidsschouwen in kleur

Het project 'Veiligheidsschouwen in kleur' is ontstaan vanuit een pilot in 2006 om de toenemende overlast in het Wallengebied in het centrum van Amsterdam aan te pakken. Door de aanwezigheid van drugsverslaafden en -dealers, kleine criminaliteit, zwervers, maar ook bezoekers/toeristen werd de overlast als steeds bedreigender voor de leefbaarheid ervaren. Op zoek naar een objectieve manier om de mate van overlast te peilen, werd het monitorsysteem 'Veiligheidsschouwen in kleur' opgezet.

Een eerste en meest voor de hand liggende doelstelling is het terugdringen van de overlast in het Wallengebied. Dit gebeurt via het (letterlijk) in kaart brengen van de staat van een straat, gracht, plein of steeg ten aanzien van deze overlast. Daarnaast (en daarmee samenhangend) wordt beoogd de leefbaarheid en veiligheid in algemenere zin aan te pakken.

Een aantal groepen neemt deel aan deze schouwen. Ten eerste zijn dat de bewoners en ondernemers van het Wallen- en Nieuwmarktgebied. Daarnaast vindt er ondersteuning plaats vanuit het stadsdeel en de politie: de politie is aanwezig voor de handhaving, het dagelijkse bestuur van stadsdeel Centrum voor de bestuurlijke coördinatie en voor de inrichting, het onderhoud en de reiniging.

Bewoners en ondernemers lopen samen met een vertegenwoordiger van de politie en een medewerker van het stadsdeel als schouwgroep eens per drie weken een route door het Wallengebied en de Nieuwmarktbuurt (samen verdeeld over vier gebieden) en noteren hun bevindingen op een speciaal hiervoor ontworpen 'schouwformulier'. Deze bevindingen zijn meestal gerelateerd aan drugsoverlast (dealers, verslaafden, 'stille getuigen' zoals spuiten, zilverpapierjes, condooms, e.d.) en overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers. Op deze formulieren wordt zo eenduidig mogelijk aangegeven welke overlast speelt. De politie is daarbij slechts aanwezig ter bescherming van de schouwgroep en om zo nu en dan informatie te geven over bijvoorbeeld het verschil tussen verslaafde en dealer, of over wat in aanmerking komt als 'stille getuige'.

Na een schouwronde komt een groep bijeen en geeft de diverse plekken een kleur. Groen is goed, geel is beperkte overlast, oranje is duidelijke aanwezigheid, rood is ernstige overlast en paars is excessieve overlast. Door het gebruik van deze kleuren poogt men te ondervangen dat oordelen over de mate van overlast al te persoonlijk worden: uitgangspunt is dat men samen heeft vastgelegd wat wel of niet als overlast beschouwd moet worden.

Na deze inventarisatie wordt een overzichtskaart van de wijk gemaakt die de overlastplekken in beeld brengt. Naar aanleiding van die kaart worden door betrokken organisaties gerichte maatregelen genomen. Dergelijke maatregelen lopen uiteen van aanpassingen in de openbare ruimte (bijvoorbeeld

het aanbrengen/verbeteren van verlichting, schoonmaken of verplaatsen van een camera) tot maatregelen op het gebied van zorg, handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding (bijvoorbeeld het gericht en intensief surveilleren door de politie, aanpak van veelplegers, oppakken van dealers en realiseren van voldoende opvangmogelijkheden).

Er zijn drie teams actief waarbij in totaal ongeveer 35 bewoners participeren. In 2006 heeft de eerste pilot gedraaid. Begin 2009 is die proefperiode afgesloten, waarna besloten is om door te gaan met het project.

De Deventer Wijkaanpak

De Deventer Wijkaanpak is begin jaren negentig ontstaan vanuit toenemende leefbaarheidsproblemen en de perceptie van een groeiende afstand tussen burger en bestuur. Ook de afwezigheid van concrete probleemaanpak was in deze periode een argument om te besluiten tot een nieuw soort benadering van de problematiek in de Deventer wijken. De Wijkaanpak wordt breed gedragen en is een bestuurlijk stevig verankerd initiatief.

Het gaat om een project waarbij bewoners zelf initiatieven en verantwoordelijkheid nemen voor de leefbaarheid in hun eigen woonomgeving en daarmee concrete resultaten kunnen bereiken. Het idee van leefbaarheid wordt in een brede zin opgevat en omvat de woonomgeving, het voorzieningenniveau, de (sociale) veiligheid en sociale samenhang. De aanpak kent vier elementen: het dichtn van de kloof tussen de overheid en burgers, het ondersteunen van initiatieven door bewoners, bewoners beslissingsbevoegdheid over hun eigen leefomgeving geven en een streven naar concrete resultaten.

De stad (inclusief twee omliggende dorpen) is in zeven 'wijken' verdeeld, welke weer onderverdeeld zijn in buurten. Iedere wijk kent tweejaarlijkse cycli van probleemanalyse, oplossingsstrategieën en praktische uitvoering waarin de geobserveerde problemen worden aangepakt. De eerste fase is gereserveerd voor probleemanalyse en -inventarisatie. Vervolgens wordt aangegeven welke aanpakken prioriteit verkrijgen en die prioriteiten worden verwoord in een 'buurtagenda'. De betrokken professionals werken deze agenda uit en gaan na welke organisaties en professionals betrokken moeten worden. In een volgende fase wordt via 'taakgroepen' van bewoners en professionals overgegaan tot uitvoering van de punten die op de 'buurtagenda' staan.

De bewoners zijn op twee wijzen georganiseerd. Ten eerste in wijkteams (of wijkplatforms) die als discussie- en gespreksplatform dienen. Men tracht in die teams vast te stellen wat er op de buurtagenda zou moeten komen en wie daarbij betrokken moet worden. Idealiter vormen de deelnemers van het wijkteam een afspiegeling van de wijk, maar evenredige vertegenwoordiging is geen doel

op zich: leden zijn niet gekozen. Ieder lid van een wijkteam mag hooguit twee jaar zitting hebben. Dit om de doorstroming te garanderen. Een tweede vorm van bewonersorganisatie vindt plaats in taakgroepen. Hierin is men meer bezig met de concrete uitwerking van een idee of aanpak van een probleem.

Tijdens een tweejaarlijkse keuzebijeenkomst kunnen bewoners alle plannen op posters bekijken. Ze kunnen met behulp van drie stickers hun stem uitbrengen voor de beste ideeën in hun wijk. Ook kunnen mensen zich opgeven als ze willen helpen met het uitvoeren van een idee. De uitgebrachte stemmen zijn een hulpmiddel voor het wijkteam bij het verdelen van het wijkbudget. De uitvoering van de plannen hangt echter af van het aantal mensen dat bereid is zich aan een plan te verbinden. Wil een plan opgepakt worden, dan moeten minimaal vier buurtbewoners bereid zijn tot het vormen van een taakgroep.

De begeleiding vindt plaats vanuit een zogenaamd 'wijkkoppel'. Dit wijkkoppel bestaat uit een wijkambtenaar vanuit de gemeente en een wijkopbouwwerker vanuit Raster welzijnsgroep. Deze zijn betrokken ter ondersteuning en 'stroomlijning' van het traject: het uitvoeren van concrete werkzaamheden, de organisatie van het wijkteam, het stimuleren van betrokkenheid van bewoners, bewoners de weg wijzen en het onderhouden van een netwerk tussen professionals en lokale politiek. Naast dit wijkkoppel is ook een 'wijkwethouder' betrokken, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor de goede voortgang: hij of zij bespreekt de voortgang van het wijkprogramma met het wijkteam en in het college van burgemeester en wethouders.

Binnen deze samenwerkingsvorm krijgen bewoners dus de gelegenheid initiatief te nemen in het aangeven en analyseren van problemen. Deze problemen/onderwerpen lopen uiteen per wijk, afhankelijk van de focus van de wijkteams. Het kan gaan om verkeersveiligheid, groenvoorzieningen, vormen van overlast, jongerenactiviteiten, sociale veiligheid, activiteiten in de buurt, verbeteren van sociale contacten, etc.¹²

De drie buurten: enkele verschillen en overeenkomsten

De Rotterdamse Pupillenbuurt maakt onderdeel uit van de wijk Het Nieuwe Westen, een wijk die in het begin van de twintigste eeuw gebouwd is. In de wijk wonen ruim 18.000 mensen. Het Nieuwe Westen is nog altijd een van de meest onveilige wijken in Rotterdam (en Nederland). Na het beleid van herovering dat vanaf 2002 werd ingezet (Tops 2007) – met onder andere interventieteams en stadsmariniers – zijn de problemen in de wijk wel verminderd. Er wonen veel mensen met uiteenlopende etnische achtergronden en er zijn relatief veel jongeren. Het aandeel van de autochtone bevolking is 28% (2008). In de Pupillenbuurt is 85% huurwoning, waarvan de meeste portiekwoningen.

Er is veel doorstroom in het bewonersbestand; er is ook sprake van overbewing. Veel bewoners hebben moeite het hoofd boven water te houden. De wijk kent veel (drugs)overlast. Er zijn ruim 200 ondernemers gevestigd, vooral in de winkelstraten.¹³

In Deventer zijn twee buurten bestudeerd die beide tegen het centrum aanliggen. Het Rode Dorp is een woonwijk die rond 1916 werd gebouwd. De wijk bevat naar huidige maatstaven kleine rijtjeshuizen en bijna allemaal huurwoningen. In 2006 woonden er ongeveer 2000 mensen, waarvan 38% van niet-Nederlandse afkomst. De woningen zijn slecht onderhouden. De woningbouwvereniging, Rentree, stond ten tijde van het onderzoek onder curatele. Er zijn plannen voor aanzienlijke renovatie van de buurt. De bewoners hebben een afwachtende houding en verwoorden vaak een slachtofferrol. De buurt heeft te maken met een flinke 'achter de voordeur'-problematiek, terwijl veel bewoners in de schulden zitten. De buurt Driebergen is rond 1920 gebouwd en heeft na een forse herstructurering ook de beschikking over koopwoningen. Er wonen nu ruim 800 bewoners. De buurt is dichtbebouwd, heeft weinig groen en heeft nog altijd trekken van een volkswijk. Net als het Rode Dorp heeft Driebergen te maken met veel overlast en vervuiling.¹⁴

De Wallen vormen het stadshart van Amsterdam. Het gebied is na de jaren tachtig in sterke mate verloederd geraakt. Vanaf de jaren negentig probeert de gemeente de criminaliteit, overlast en doorgeschoten commercialisering tegen te gaan en de leefbaarheid te verbeteren. De openbare ruimte is heringericht en autoluw gemaakt; er is cameratoezicht gekomen. Het Wallengebied is ondanks de recente verbetering nog steeds een van de onveiligste plekken van Amsterdam. Er vinden nog altijd veel illegale praktijken plaats zoals het witwassen van geld, vrouwenhandel en drugsgerelateerde criminaliteit. De stapeling van de vele functies met 350 bordeelramen, 250 horecagelegenheden, 40 coffeeshops, 15 voorzieningen voor drugsverslaafden, zorgen voor een uitzonderlijk hoge druk op het gebied. De duizenden bezoekers die iedere dag de wijk bezoeken, leggen een zwaar beslag op de openbare ruimte, alleen al door het vuil.¹⁵ In het centrum van Amsterdam zijn mensen relatief hoogopgeleid en individualistisch ingesteld.¹⁶ Het buurtsentiment speelt er niet zo'n grote rol. Dat geldt wel voor de andere onderzochte buurten. De Pupillenbuurt kan net als het Rode Dorp (en in mindere mate Driebergen) een probleembuurt worden genoemd. Er zijn veel hindernissen om actief burgerschap van de grond te krijgen en allochtone bewoners over de streep te trekken. Veel gezinnen in deze buurten hebben een lange geschiedenis van afhankelijkheid van maatschappelijke hulpverlening. Het gaat er primair om grip op het eigen leven te krijgen.

In het Rode Dorp hebben veel bewoners last van asociale gezinnen. Actieve burgers krijgen soms te maken met dreigementen en lekgeprikte autoban-

den. Het achterstallige onderhoud zorgt wel voor onderlinge solidariteit. Het Rode Dorp heeft niet te maken gehad met een 'heroveringsbeleid' waarvan het Nieuwe Westen de vruchten heeft geplukt (aanpak illegale panden; opvang junks; verwijdering prostituees; etc.). De buurt mist uiteraard ook de grootstedelijke dynamiek en bedrijvigheid die kenmerkend is voor het Nieuwe Westen. Door de vele problemen die in dit Rotterdamse stadsdeel spelen – de relatief grote onveiligheid en beleving van onveiligheid, de hoge doorstroom van bewoners en etnische concentratie – lopen er veel ondersteuningsprojecten en komen ook bewoners regelmatig in het geweer.

6.3 De onderzoeksmethode

In deze laatste paragraaf bespreken we achtereenvolgens de onderzoeksvragen, selectie van de respondenten, de methodiek die is gevolgd bij het interviewen en de verwerking ervan en analyse van het interviewmateriaal.

Zoals eerder verwoord, doel van dit deel van het onderzoek is zicht te krijgen op de vraag in hoeverre actieve bewoners in de lokale veiligheidszorg als trustees kunnen worden beschouwd. Om greep te krijgen op 'trusteeship' in de praktijk van alledag hebben we voor kwalitatief casestudy-onderzoek gekozen. Een casestudy beoogt een rijke beschrijving van het verschijnsel in zijn 'natuurlijke' context te bieden (Yin 1993, George en Bennett 2005). Er kan tevens zicht worden verkregen op een aantal typerende en potentieel verklarende factoren. Het gaat tegelijk om een explorerend onderzoek dat antwoorden tracht te bieden op vragen waarin het bestaande fonds van wetenschappelijke kennis nog niet heeft voorzien. We beogen aldus aanknopingspunten te bieden voor de ontwikkeling van een theorie over burgerschap en 'trusteeship'.

De onderzoeksvragen van het empirische onderzoek zijn gecentreerd rondom vier issues: vertegenwoordiging, kenmerken van trustees, de rol van professionals en consensusvorming. Zij luiden als volgt:

- In welke opzichten zien de participanten zichzelf als vertegenwoordigers? Vertolken zij deelbelangen of juist de belangen van de hele buurt? Achten zij representativiteit belangrijk?
- In welke opzichten fungeren de participanten als trustees, in de zin van zorg voor de buurt (buurt beheer), onpartijdigheid en responsief handelen?¹⁷
- Hoe verhouden de professionals zich tot de deelnemende burgers: complementair of eerder corrigerend?
- Hoe verloopt het proces van consensusvorming? In hoeverre bestaat er ruimte voor afwijkende meningen?

De respondenten zijn op tamelijk eenvoudige wijze geselecteerd. We hebben de projectleiders van de drie medezeggenschapslichamen gevraagd een lijst op te stellen van te interviewen personen, met adres en telefoonnummers, zowel professionals als burgers. Voor wat betreft de professionals die bij de lichamen in de betreffende buurt betrokken zijn: omdat hun aantal relatief klein is, hebben we de meesten van hen kunnen interviewen. Dat geldt voor alle drie projecten. Voor wat betreft het selecteren van de deelnemende burgers is het volgende van belang. In de onderzochte Rotterdamse buurt hebben we ongeveer de helft van de actieve burgers kunnen spreken. In Amsterdam en in Deventer waar het potentieel te interviewen burgers behoorlijk groter is, hebben we een minderheid van de respondenten geïnterviewd. In alle drie de projecten is geprobeerd een representatieve groep samen te stellen. We hebben gericht gezocht naar actieve migranten, vrouwen en jongeren, hoewel die laatste groep nauwelijks in het bestand van deelnemers voorkwam. Aldus zijn niet alleen de ‘witte bewoners van boven de vijftig’ aan bod gekomen, hoewel het in Amsterdam lastig was respondenten te vinden die niet tot die groep behoorden. In alle drie de projecten zijn vooral bewoners geselecteerd die regelmatig aan de overleglichamen participeerden. Het gaat dus om een ‘kopgroep’ van actieve bewoners, en minder om de ‘meelopers’ die meer incidenteel participeren. Naast het afnemen van de interviews zijn enkele bijeenkomsten bezocht. Een van de onderzoekers was present tijdens een overleg van ‘De Buurt Bestuurt’ (6 april 2010) en liep een schouw mee op de Burgwallen West (22 april 2010).

De interviews vonden plaats in de periode januari-juni 2010 bij de bewoners thuis of op een locatie in de buurt. De professionals zijn op hun werkplek geïnterviewd. Het ging om semigestructureerde interviews van gemiddeld anderhalf uur. Dergelijke interviews maken het mogelijk om vergelijkbare gegevens te verzamelen en tegelijk respondenten vrijuit te laten praten over hun standpunten en ervaringen. Om het interviewmateriaal zo goed mogelijk te verwerken zijn de gesprekken opgenomen met een voicerecorder. De interviewopnames zijn uitgeschreven en ook bijzonderheden die tijdens de interviews plaatsvonden zijn in de verslagen verwerkt.

Uiteindelijk zijn 32 interviews afgenomen; 19 burgers en 13 professionals.¹⁸ Dat is ruim voldoende om zicht te krijgen op de reikwijdte en variëteit van relevante argumentaties, meningen en standpunten.

De topiclijst is geclusterd naar zes thema’s: feitelijke informatie over het project en deelnemers, motieven van de deelnemers, vertegenwoordiging en ‘trusteeship’, de rol van de projectleiding en professionals, het overlegproces en consensusvorming, en de resultaten van het project (zie de topiclijst achter in het boek).

Om het interviewmateriaal te analyseren is een codelijst gemaakt. De codes corresponderen grotendeels met de interviewtopics, maar niet alle zes thema's hebben een gelijk gewicht gekregen. De codes zijn vooral geënt op de kernthema's 'vertegenwoordiging' en 'kenmerken van trustees'. Ook de thema's 'rol van professionals' en 'consensusvorming' zijn geanalyseerd, zij het dat de relevante tekstdelen minder gedetailleerd gecodeerd zijn; die tekstdelen kregen ook nauwelijks meerdere codes tegelijk. De thema's 'feitelijke informatie', 'motieven' en 'resultaten van het project' zijn alleen bij de analyse betrokken in zoverre de uitspraken van de respondenten zicht gaven op de kernthema's. De codes sluiten dus aan op de eerder geformuleerde onderzoeksvragen die gecentreerd zijn rondom de thema's vertegenwoordiging, kenmerken van trustees, de rol van professionals en consensusvorming.

Nadat het interviewmateriaal was verwerkt in codes, zijn de betreffende uitlatingen langs inductieve weg naar de achterliggende thema's – en de dimensies ervan – gerangschikt. In het volgende hoofdstuk zijn de uitlatingen analoog aan de genoemde thema's en de bijbehorende dimensies in de tekst verwerkt, waarbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van citaten.

Tot slot enkele kanttekeningen. De bevindingen die in de volgende hoofdstukken worden gepresenteerd zijn maar deels representatief voor de groep van actieve burgers die in de drie projecten participeert. Zoals gezegd zijn vooral de 'meest actieve burgers' geïnterviewd. Vanwege het geringe aantal interviews zijn de bevindingen überhaupt niet statistisch representatief. Wel kunnen de duidingen en de daarop gebaseerde typologie van actieve burgers, in verwante (maar niet onderzochte) projecten een vergelijkbare rol spelen. Van belang is verder dat actief betrokken burgers meestal een aanzienlijk optimistischer beeld hebben op de wijk, en ook een welwillende mening over de gemeente en de professionals. Vanwege hun *commitment* zijn ze ook positiever over de effecten van beleidsprogramma's dan passieve medeburgers (Wittebrood en Van Beem 2004, Wagenaar en Staffhorst 2006). Zij zijn gemiddeld ook hoger opgeleid.

De bevindingen die in de volgende hoofdstukken aan bod komen, beogen zicht te bieden op de denkbeelden, attitudes en beleving van actieve bewoners die in de medezeggenschapsprojecten participeren. Ze bieden vooral inzicht in het gevoel dat zij hebben bij wijkactivisme en vertegenwoordiging.

7 Participanten aan het woord

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen over de actieve burgers in de drie projecten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. Het gaat om typische 'probleemaanpakprojecten'. Dat geeft aan dat de aard en werkwijze binnen deze vormen van samenwerking sterk verschillen van andere bewonersactiviteiten, vooral het werk in bewonerscommissies ('vergaderen'). Het gaat niet om gesprekken rondom agenda-, plan- en beleidsvorming, maar om gestructureerde vormen van participatie binnen de lokale veiligheidszorg.

Zoals uiteengezet, de drie projecten vinden plaats in sterk van elkaar verschillende buurten, zij het dat ze alle drie worstelen met veiligheidsproblemen. Uit de interviews blijkt dat er in de Rotterdamse Pupillenbuurt nog altijd sprake is van sluimerende onvrede en wantrouwen, niet zozeer naar de politie maar meer naar het stadstoezicht en de deelgemeente. In de Deventer buurt Het Rode Dorp (en in minder mate Driebergen) zijn overlast gevende mensen moeilijk aan te spreken. In de buurt heerst een wat afwachtende houding. "We kunnen wel melden, maar er gebeurt toch niets." Veel bewoners vinden dan ook dat de buurt in de steek wordt gelaten door de gemeente. Het Wallengebied in Amsterdam is uiteraard uniek. In de jaren tachtig waren er nog 'no-go-zones', vooral op de kop van de Zeedijk. Vanaf eind jaren negentig is de wijk grondig op de schop genomen en vernieuwd. De drugshandelaren zijn aangepakt, terwijl de vele junks in een afkicktraject zijn geplaatst.

Ook qua methodiek wijken de projecten behoorlijk van elkaar af. In het Rotterdamse project De Buurt Bestuurt gaat medezeggenschap het verst. Burgers worden uitgenodigd zelf te zeggen wat door de politie en stadstoezicht aangepakt zou moeten worden. Ze hebben zeggenschap over het toebedelen van uren. In die buurt wordt ook veel nadruk gelegd op het terugkoppelen van ondernomen acties en behaalde resultaten naar de actieve bewoners. Ook in het Amsterdamse Wallengebied geven professionals veel uitleg. Maar de veiligheidsschouw kan eerder worden gezien als een check op de voortgang van overlastbestrijding. Dat houdt de overheid bij de les. De Deventer Wijkaanpak wijkt het sterkst af. In die stad ligt de nadruk – zoals gezegd – meer op het bevorderen van de leefbaarheid door het vormen van taakgroepen die

vooral op straatniveau actief zijn. De professionals eisen van de participanten dat hun plannen voldoende draagvlak hebben onder de betrokken bewoners.

Niettemin kunnen de drie projecten zonder probleem als vormen van 'accountable autonomy' (Fung 2004) worden gerubriceerd: de professionals dragen de eindverantwoordelijkheid voor de projecten, terwijl van burgers input van kennis en medebepaling van de probleemaanpak wordt gevraagd.

Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod. Eerst belichten we in paragraaf 7.1 enkele gemeenschappelijke aspecten van de drie projecten die onder de noemer zijn gebracht van samenwerking en opbouw van vertrouwen. We bespreken daarbij ook de consensus onder de participanten en de rol van de professionals. In paragraaf 7.2 wordt de thematiek van vertegenwoordiging besproken. Is de samenstelling van de teams een afspiegeling van de wijk? Zien de deelnemers zich als vertegenwoordiger, zij het een informele? Paragraaf 7.3 vestigt de aandacht op de lastige vraag in hoeverre de deelnemers zich laten leiden door eigenbelang of juist door algemeen belang. In paragraaf 7.4 gaan we nader in op enkele kenmerken van burgers die het meest betrokken zijn, de vaste aanspreekpunten in de buurt.

7.1 Samenwerken en opbouwen van vertrouwen

In de drie projecten staan het doorbreken van het bestaande wantrouwen en het opbouwen van vertrouwen tussen bewoners en gemeentelijke diensten op de voorgrond. Het streven is om burgers te zien als medestanders, en omgekeerd zouden burgers de gemeente niet als tegenstander moeten zien, laat staan als vijand. Daarmee is uitdrukkelijk afscheid genomen van het oude conflictmodel waarin burgers vooral 'hindermacht' opwierpen. Het plan is nu: samen overleggen en samen doen. De wijkagent in Rotterdam zegt het als volgt:

We moeten eerst krediet opbouwen. Als er al zoveel wantrouwen is, moet je niet verwachten dat mensen als vanzelf de mouwen gaan opstropen. Eerst vertrouwen in de overheid opbouwen, en dan burgers zo ver zien te krijgen dat ze zelf problemen aanpakken.

De betrokken professionals houden zich aan de afspraken, maar grijpen ook de kans om uit te leggen hoe ingewikkeld het lokale beleid in elkaar steekt. Zij temperen indien nodig de verwachtingen. Burgers krijgen daar begrip voor, vooral omdat zij ervaren dat er wel degelijk iets gebeurt. Zij worden serieus genomen en er is een prikkel om zelf ook actief aan de slag te gaan. Een Amsterdamse bewoner brengt dat als volgt onder woorden:

Ik denk dat het schouwen ook inspeelt op 'Ik kan iets doen'. Het gevoel dat ze zelf ook iets kunnen doen, en dat er iets gebeurt met wat ik constateer. Ik doe dit niet voor de kat zijn staart. Je hebt direct input op heel concrete dingen die mensen dwarszitten.

Opvallend is dat er in de drie projectbijeenkomsten – hoe verschillend ook – snel consensus tussen de participanten ontstaat. Er is ook relatief weinig discussie, zeker vergeleken met de lange ongestructureerde inspraakavonden. De al genoemde Rotterdamse wijkagent geeft daarvoor twee redenen: ten eerste is bij de participanten grotendeels duidelijk welke problemen aanpak verdienen (bijvoorbeeld te hard rijden). Ten tweede geldt voor de meerderheid van de participanten dat men elkaar al kent.

De wijkteamchef beaamt die eensgezindheid. Maar het gaat dan om de aard van de problemen, niet om hoe die aangepakt zouden moeten worden.

Met het opnoemen van de feiten komen de deelnemers al snel tot overeenstemming. Maar ze verschillen over de wijze van aanpakken. Zo zijn er bewoners die voor de harde lijn zijn, terwijl anderen meer willen praten. Maar: we hebben als uitgangspunt dat ze mogen zeggen wát we gaan doen, niet hóe we het gaan doen.

De politie wil zich dus niet vastleggen op de mening van burgers over het hoe. En daar bestaat volgens de politiemedewerkers ook begrip voor.

Dat blijkt mede uit de gesprekken over de prioritering van aan te pakken overlast. De discussie gaat dan vaak van 'ik vind, ik vind-argumenten' naar een bredere discussie over publieke belangen. Opmerkelijk is dat er nauwelijks meningsverschillen zijn bij het vaststellen van het aantal uren dat politie en stadstoezicht op zich moeten nemen. Een Rotterdamse bewoner stelt bijvoorbeeld dat het niet nodig is om veel te stemmen over die ureninzet. In goed overleg komt men redelijk vanzelfsprekend tot overeenstemming.

Dat je bijvoorbeeld 100 uur aan verkeersoverlast doet, en 20 uur aan jeugd, etc. Dat ging eigenlijk vanzelf. Dat gaat in goed overleg. Mensen zitten wel op één lijn.

Ook een andere bewoner observeerde dat het stellen van prioriteiten weinig problemen opleverde. Deelnemers waren het snel eens, zonder dat daar ingewikkelde procedures aan voorafgingen.

We moesten allemaal 10 dingen opschrijven waarvan we vonden dat er wat aan moest gebeuren. [...] We hebben die eerste avond die punten vastgesteld, echt geteld en soms gestemd. En dat waren dingen waar iedereen zich in kon vinden.

Voor zover hier al meningsverschillen bestonden, speelden die zich niet af tussen bewoners onderling, maar refereerden die aan eerdere conflicten tussen bewoners en bijvoorbeeld de gemeente. Zo bestond er in de Rotterdamse Pupillenbuurt eerder behoorlijk wat verzet tegen de komst van een opvanghuis voor verslaafden. Rondom Intensief Begeleid Wonen (IBW) deden zich herhaaldelijk incidenten voor. Juist uit de onvrede over en het verzet tegen die instelling ontstond na verloop van tijd eensgezindheid onder bewoners. De wijkagent zei het zo:

In zulke situaties ontstaan soms de beste samenwerkingsverbanden. Maar als het incident niet meer speelt, kan het verband ook weer verdwijnen. Dat heeft een bijdrage geleverd aan de motivatie van de bewoners.

Het vóórkomen van ‘hectiek in de wijk’ heeft hier opvallend genoeg een stimulerend effect op bewoners. In de Rotterdamse situatie ontstond vanuit het conflict rondom het IBW namelijk het besef dat een voortdurend beroep op hindermacht uiteindelijk de kans op constructieve participatie niet bevordert. Dezelfde wijkagent betoogt:

Na veel praten waren ook bewoners en ondernemers zo ver dat als je altijd ‘nee’ blijft roepen, je langs de kant komt te staan. En dat je het niet kunt tegenhouden, maar dat je wel, door mee te praten over de randvoorwaarden gesprekspartner kunt worden. Dat hebben ze zich wel gerealiseerd. Dat er weer stappen gezet konden worden.

Deze dynamiek van onvrede en verzet naar samenwerking zien we in nog sterkere mate in Amsterdam. De Schouw kwam er pas na een fase van vele conflicten. Er waren veel aanvaringen tussen gemeente en ontevreden bewonersgroepen. Een van de actieve bewoners:

De politie kreeg de wind van voren, die wisten niet wat ze met die verslaafden moesten. De gemeente zei dat het goed ging. Ik vond dat toch een beetje het theater van de lach. Van dik hout zaagt men planken. ‘Ja, dat is belachelijk’ enzovoorts, maar dan stond je toch een beetje langs de lijn.

Een Amsterdamse buurtregisseur zegt het zo:

Er was veel stennis tussen bewoners en gemeente en politie. Dan krijg je een vergadering en heb je een hele zaal tegen je. Dan heb je het echt slecht. Nu ligt dat anders. Het is heel belangrijk om uit te kunnen leggen wat er speelt. Waarom iets niet gaat. Maar ook over de dagelijkse gang van zaken. Bijna iedere keer is het gewoon 1 à 1,5 uur politie-uitleg over hoe het werkt. Op zich, als je dat op de juiste manier doet, dan krijg je gewoon een band met elkaar.

Een van de Amsterdamse bewoners merkt op dat er eerst een soort revolutie nodig is, "in ieder geval het besef dat de urgentie zo groot is dat de burgers nodig zijn". Er ontstaat dan een gezamenlijk draagvlak. In andere buurten lukt dat soms niet, vooral niet wanneer de belangen van verschillende bewoners te veel uit elkaar lopen of de meningen over raamprostitutie en verkoop van drugs te veel verschillen. Het Amsterdamse Singelgebied is een voorbeeld van een buurt waar eensgezindheid onder bewoners op wezenlijke punten ontbreekt: "Je hebt daar twee kampen, die moeten het eerst eens worden over bepaalde dingen." In het Singelgebied ageren sommige bewoners tegen raamprostitutie als zodanig, en niet de overlast die dat met zich meebrengt. Dat strookt niet met de opvattingen van andere buurtbewoners. De projectleider zegt:

In een andere buurt zijn er wel van die mensen die principieel tegen zijn, omdat het van de Here God niet mag, of omdat het socialisten zijn. Dan zeggen ze dat het om overlast gaat, maar gaat het er meer om dat ze tegen prostitutie als zodanig zijn.

Zonder een principiële consensus blijkt het lastig tot effectieve samenwerking te komen. Een Amsterdamse bewonersgroepscoördinator geeft aan dat die consensus ook tot op bepaalde hoogte tussen professionals en bewoners moet bestaan. Aanvankelijk waren de verschillen van inzicht tussen de politie en de bewoners over de criteria voor overlast bijvoorbeeld te groot.

Je krijgt hele rare schouwen als je het niet eens bent over de criteria. Het is in het verleden wel eens voorgekomen dat mensen zeiden: 'Ja, altijd weer overlast van die junks.' En dat mensen van de politie zeiden: 'Nou, dat valt wel mee.' Er was dus sowieso weinig overeenstemming.

Door intensief criteria te bespreken kan die consensus wel ontstaan. Ondanks het stimulerende effect van een conflict tussen bestuur en burgers, lijkt het

dus wel degelijk van belang dat er over bepaalde zaken al consensus *vooraf* aan het project bestaat. Ook de projectcoördinator wijst op het belang van de ontwikkeling naar harmonieuzere verhoudingen om tot een goede samenwerking te komen:

Dit is wel de eerste keer dat ik zie dat mensen zo persoonlijk betrokken zijn geraakt. Dat ze bereid zijn om de zaken samen te doen. Zo worden de blokken doorbroken, de blokken van bestuur en burgers. Want, je bent er ook voor die burgers ... je doorbreekt ook een hoop cynisme.

Een conflict tussen bewoners en bestuur kan dus werken als activerend middel, maar dient op den duur plaats te maken voor een grotere eensgezindheid tussen beide partijen. Ook rondom de Deventer Wijkaanpak is dit vast te stellen. In het Rode Dorp zijn het wantrouwen en de onvrede richting gemeente bijvoorbeeld vrij groot, zeker vergeleken met de twee andere projecten. Ook hier is men echter in staat gebleken deze negatieve sentimenten in een constructievere medewerking om te vormen. Het blijkt, evenals in Rotterdam en Amsterdam, als stimulans tot actieve betrokkenheid te kunnen werken. Volgens de oprichter van de Deventer Wijkopbouw kan het nuttig zijn voort te bouwen op de energie die tijdens conflicten vrijkomt, maar schuilt de uitdaging in een duurzame activering.

Hoe activeer je nu de boel? In Diepenveen is de code bijvoorbeeld de haat tegen de gemeente. Dus als je daar een olopje organiseert en je refereert daar aan dat conflict, dan heb je zo een hoop mensen bij elkaar. En dan is de kunst om dat weer om te draaien in iets positiefs. (...) Bewoners zijn ook veel meer te activeren op bepaalde hotspots. Bewoners zitten ook veel liever in een reagerende dan in een creërende rol.

Rol van professionals en de gemeente

Opvallend in de drie projecten is dat de 'trekkende' professionals zich strikt beperken tot een faciliterende rol, althans wanneer het gaat om de bepaling van welke problemen aangepakt moeten worden. Ze laten niet zien dat ze het beter weten. De bewoners moeten de keuzes maken (ook in Deventer). Professionals houden afstand, nemen niet het voortouw, maar hebben wel een stimulerende rol. De professionals zijn zich ook daarbij wel goed bewust van het gevaar dat mogelijk een passieve houding ontstaat bij bewoners. "Wij bepalen, en jullie lossen het op." In Deventer wil men die houding dan ook voorkomen. De coördinatrice van de wijkaanpak zegt het als volgt:

Je merkt ook dat er wel behoefte is aan iemand die het voor ze organiseert. Dan leggen we het ook wel weer terug bij hen zelf. (...) Je blijft het terugleggen, dat is wel onze methode en daar sta ik ook enorm achter.

Een buurtregisseur in Amsterdam:

Ik wil ook juist niet het voortouw nemen, want we zitten al in die rol dat we dat vaak moeten doen. We zijn er veel meer als gast, weliswaar vaste gast. We gaan daar echt niet voorop lopen.

De professionals in de drie projecten zijn bedacht op een al te grote voortrekkersrol, waarin men ofwel zelf het initiatief neemt, ofwel al te zeer eigen ideeën over de aanpak naar voren brengt. Wel is het mogelijk door veel uitleg te werken aan een vertrouwensband. Dezelfde politieman zegt het zo:

Je kan meer gaan vertellen. Wat voor maatregelen wij allemaal treffen om het hier rustig te houden. (...) Echt, het is politiepromotie bij uitstek. Zo zie ik het echt. Je moet er alleen voor waken dat je het beter weet dan zij. (...) Kijk, we gaan er geen Little House op de Prairie van maken, maar ik vind het gewoon reclame voor de politie. En al zijn ze het niet met je eens, je kunt het wel uitleggen. Nu bellen ze naar mij, in plaats van naar *Het Parool* te schrijven.

De buurtregisseur in de Nieuwmarktbuurt typeert dit als tegengesteld aan een oude manier van werken: "(...) in plaats van het 'van binnen naar buiten werken', wat we vroeger in de jaren tachtig zeiden, is het nu juist andersom: wat wil de burger nu; de burger geeft aan wat het probleem is." Burgers krijgen daarmee de indruk dat er werk wordt gemaakt van overlastbestrijding. Ze voelen zich serieus genomen. Alle geïnterviewde bewoners zijn dan ook enthousiast. Er is veel meer begrip ontstaan voor professionals en de instellingen waar zij werken. Wat dat betreft kunnen de projecten een succesformule worden genoemd. Een Amsterdamse bewoner:

De lijn naar ambtenaren wordt korter en er ontstaat wederzijds begrip. De ambtenaar vertelt ook hoe het bij de gemeente werkt en je krijgt begrip voor de tussenliggende schakels. Je begrijpt ook waarom het soms zo lang duurt. Zo ontwikkel je een beter zicht op wat professionals doen. En de verhouding met de politie wordt verbeterd. (...) Als er niet geluisterd wordt door de overheid, zie je het escaleren. Met dit project dacht ik: het is eindelijk zo dat men ziet dat er wat moet gebeuren. Dat er wat wordt gedaan tegen dat schorem hier.

Belang van doorstroom

In alle drie projecten wordt het belang van nieuwe instroom onderkend. De groep heeft steeds behoefte aan verversing. Een Rotterdamse opbouwwerker:

Ja, je hebt toch die vaste kern. En je hebt ook mensen die het nut er niet meer van inzien. Daarom is doorstroom van belang. Het motiveert ook als er nieuwe instroom is voor de vaste mensen. Dan gaat het veel meer leven, krijgt het toch weer een nieuwe impuls. Anders hebben ze toch het gevoel dat ze er alleen voor staan.

In Deventer is doorstroming zelfs verplicht. Niet alleen om de levendigheid te bevorderen, maar ook om de 'afspiegeling' van de bevolking te bevorderen. Idealiter zouden de initiatieven van elke bevolkingsgroep en elke straat een keer beloond moeten worden. Een coördinator van de Deventer Wijkaanpak beklemtoont dat doorstroming van actieve bewoners noodzaak is. Men wil waken voor al te veel institutionalisering van de dialoog tussen bewoners en bestuur.

We hopen dat te voorkomen door voortdurend te vernieuwen. Om te voorkomen dat we buurtburgemeesters krijgen. Ook binnen ons team hebben we de ambitie om binnen de zoveel jaren te veranderen van wijk. In principe zijn de taakgroepen er ook maar voor twee jaar.

Maar het is de vraag of je wel steeds nieuwe gezichten krijgt. Een opbouwwerkster zegt het volgende:

Je ziet ook hier wel dezelfde gezichten vaak terug. Die mensen blijven toch actief. Dus die hebben twee jaar later wel weer iets anders bedacht.

Communicatie

Er gebeurt in de drie projecten ook veel om de bewoners op de hoogte te houden. Alle geïnterviewde professionals hameren erop dat de resultaten teruggekoppeld moeten worden, en dat aandacht gegeven moet worden aan wat is bereikt en wat is gedaan. De wijkteamchef in Rotterdam doet dat bijvoorbeeld door het versturen van sms'jes aan de vaste deelnemers.

Door die sms'jes krijgen ze er ook veel meer inzicht in. Dat is sowieso van groot belang, die terugkoppeling. Dat geeft ook aan dat burgers serieus worden genomen. Stel dat die terugkoppeling maar mondjesmaat zou

zijn, dan ontstaat meteen het idee van 'waar doen we het voor?'. Ze steken er een hoop vrije tijd in, en ze verwachten daar toch wat voor terug.

De terugkoppeling via sms'jes naar de actieve bewoners in Rotterdam wordt zeer op prijs gesteld. De politie weet er vertrouwen mee te kweken. Een bewoonster zegt het zo:

Zodra er een actie is, stuurt hij een sms, bijvoorbeeld vandaag wordt er door agenten in burger gecontroleerd op drugsoverlast. En vaak komt er weer een sms over wat er bereikt is. Zodat je het gevoel krijgt dat ze ook inzetten op de punten die we hebben aangegeven. Dat maakt ook de betrokkenheid weer een stuk sterker.

Een andere actieve bewoner in de Pupillenbuurt onderschrijft dit belang van terugkoppelen:

Dat er wat gebeurt met je opmerkingen, dat je niet voor Jan met de korte achternaam zit. En daardoor ervaar je waardering.

Toch blijft een van de hoofdproblemen: hoe krijg je de positieve resultaten onder de aandacht van de bredere bevolking? Alle mogelijke communicatiemiddelen worden ingezet: van mond-tot-mondreclame tot posters, flyers, e-mail-briefings, wijkkrantjes en lokale omroepen. Maar voor de grote massa van niet deelnemende bewoners is het resultaat lang niet altijd zichtbaar. De coördinatrice van de wijkaanpak in Deventer betoogt:

Het is ook lastig om zo'n heel proces te communiceren, meestal communiceer je alleen het eindresultaat. In onze wijkaanpakkrant laat je dat wel weten. De *Deventer Post* is zo'n wijkkrantje. We hebben D-TV, de televisie-maatschappij. Maar ook dan communiceer je alleen het eindresultaat. En heel vaak is een journalist niet zo erg geïnteresseerd hoe je het hebt bereikt.

Een actieve bewoner in Deventer zegt:

Ik denk dat de bewoners wel meer op de hoogte kunnen worden gebracht van het reilen en zeilen van de Deventer Wijkaanpak. Er mag wat meer reclame gemaakt worden, in de positieve zin dan. Dat mis ik nu nog wel. Je krijgt wel een keer in de zoveel keer zo'n krantje. Dan staat er iets in over de leuke dingen. Nou, sommige mensen lezen dat en leggen het weer weg. Maar sommigen kunnen dat ook helemaal niet lezen.

Binnen de drie projecten wordt dus naar een grotere betrokkenheid bij de buurt gestreefd, zowel inhoudelijk door bewoners te stimuleren van 'nee roepen' naar constructieve bijdragen te komen, als naar opbouw: de projecten zijn erbij gebaat als verschillende bewoners deelnemen. Bovendien probeert men het vertrouwen van burgers te winnen door intensieve communicatie en terugkoppeling van acties en resultaten. Bewoners voelen zich namelijk serieus genomen wanneer ze door professionals regelmatig worden aangesproken en op de hoogte gehouden van ontwikkelingen.

7.2 Vertegenwoordiging

Een van de belangrijkste issues binnen de projecten is vertegenwoordiging. Spreekt men namens anderen? Is er voldoende 'afspiegeling'? Als men respondenten de vraag voorlegt of de actieve groep een afspiegeling vormt van de wijk, vragen velen zich af wat dat nu precies is. Sommigen plaatsen meteen grote vraagtekens bij 'representativiteit'. Een Rotterdamse ondernemer zegt het als volgt:

Ja en natuurlijk is het moeilijk om je af te vragen of iedereen wel vertegenwoordigd is. Er zit een mevrouw uit de Doelenstraat bij. Vertegenwoordigt zij nu de hele Doelenstraat? Ja, zo kun je nog wel even doorgaan. Vertegenwoordigt het kabinet wat met 50% van de stemmen van alle Nederlanders daar zit, ons ook? Ik heb die discussie op de Coolsingel wel eens gehad: wat is nu jullie legitimiteit? Als 50% van de mensen niet naar de stembus is geweest (...).

Anderen reageren bevestigend en zeggen meteen 'ja' op de vraag of er sprake is van een representatieve afvaardiging:

Ja, er is afspiegeling. Ik ben Kaapverdiaans en onder de veertig, er is een Marokkaanse man van boven de vijftig, Helma is Nederlandse en oma en moeder. En je hebt de mensen van de deelgemeente en de politie. Alles zit door elkaar.

Maar later in het gesprek volgen automatisch de relativeringen: er nemen te weinig allochtonen, ondernemers en jongeren deel. Het gemis van jeugd wordt in alle drie de projecten door de respondenten onderkend: "Er wordt vaak over jeugd gesproken. Maar niet mét."

In Rotterdam is een relatief kleine groep van twintig personen actief. We zien in de eerste plaats vooral oudere autochtone bewoners, van oudsher de

vergadertijgers. Maar er is ook wel een nieuwe aanwas van allochtone bewoners. De wijkteamchef wijst op de gebrekkige afspiegeling, maar relativeert ook direct de noodzaak daarvan.

R: “[...] Een probleem is bijvoorbeeld dat er geen Turken of jongeren zijn betrokken.”

I: “Vindt u dat jammer?”

R: “Ergens wel, maar ja, aan de andere kant, ik heb ze gewoon niet. En qua aanpak, om te weten wat je moet aanpakken heb je ze ook niet echt nodig.”

Het gaat immers om schoon, heel en veilig waarover grote consensus bestaat. Het gaat erom hotspots van onveilige en verloederde plekken op het spoor te komen. En dan kan een relatief kleine groep volstaan om zicht te krijgen op de problemen. Een grotere groep zou misschien kunnen bijdragen aan een representatieve samenstelling van ‘De Buurt Bestuurt’, maar er zijn verschillende nadelen. De wijkteamchef:

Met een grote groep wordt het op een gegeven moment wel steeds lastiger om nog een overleg te houden. Dus dan moet je misschien gaan denken aan subgroepjes, maar dan wordt het misschien ook weer te bureaucratisch. Met een steeds groter wordende groep wordt het ook meer een klaagzang.

Je zou dus niet te veel bewoners moeten hebben. Dat is niet nodig en onwenselijk. Een medewerker van stadstoezicht zegt daarover: “Als het er meer dan vijftien worden krijg je veel meer discussies, veel meer wensen, dan kom je er niet meer uit.” Dezelfde Kaapverdiaanse bewoonster zegt:

Het heeft weinig zin om de hele buurt bij zo’n vergadering te hebben. Die kans hebben ze gehad. En als je een aantal buurtbewoners hebt die dan namens de buurt komen of in de buurt wonen, dan heb je toch een weerspiegeling van de wijk.

Anderzijds zijn de organisatoren zich ervan bewust dat de activiteiten van de groep nog te weinig zichtbaar zijn. De wijkagent zegt wel eens tegen de participanten: “Jullie zitten hier nu wel, maar weet de rest van de wijk ook dat jullie dat werk op je nemen?” Een verbreding lijkt dan ook noodzakelijk.

We hebben gevraagd aan de deelnemers om vijf buurtgenoten deelgenoot te maken. Dan moet er toch wel een potentieel van zestig inzitten. Dat heeft toen wel een stuk of zes nieuwe mensen opgeleverd.

Ook bij de Amsterdamse Wallenschouwen spelen dergelijke afwegingen ten aanzien van vertegenwoordiging een rol. Er zijn 35 personen betrokken, maar vormen die ook een 'afspiegeling' van de buurt? Een bewoner stelt bijvoorbeeld vast dat er geen prostitutie of coffeeshop ondernemers deelnemen:

We hebben het er uitvoerig over gehad wat we nou belangrijk vinden in de wijk. Maar je kunt moeilijk zeggen wat de prostitutieondernemers belangrijk vinden. Dat weet ik dus niet.

Een bewoner en coördinator van een schouwgroep denkt in vergelijkbare termen over vertegenwoordiging. Ondanks een tamelijk grote diversiteit onder de deelnemers, is niet altijd te zeggen wat andere bewoners en ondernemers belangrijk vinden.

I: "Ervaar je jezelf als een vertegenwoordiger van een bepaalde groep in deze wijk?"

R: "Van degenen met een grote mond [lacht]. Ik ben natuurlijk een vertegenwoordiger in het wijkcentrum, daar ben ik een afgevaardigde. Ik zal dan toch op verschillende plekken met mijn verhaal over wat ik hoor en wat ik opmerk de wijk moeten vertegenwoordigen. Ik probeer toch het geheel van de Nieuwmarktbuurt in de gaten te houden, dus ik ben er niet op uit om een bepaalde groepering te vertegenwoordigen."

Ook bij deze actieve burger zien we dus de nadrukkelijke bereidheid de belangen van de hele wijk in het vizier te houden. Als zodanig wijken deze 'doe-projecten' af van het vertegenwoordigende werk in bewonerscomités. Bij het schouwen gaat het immers om 'apolitieke activiteiten'. Dat blijkt ook uit het volgende citaat van een actieve bewoonster in Amsterdam:

Ik weet niet of je de schouwgroepen zou kunnen beschouwen als belangenvertegenwoordiging. Daar is het veel te praktisch voor. Het heeft ook niet meer reikwijdte dan dat je tegen de politie, de gemeente en een aantal diensten kunt zeggen: jongens, doe je werk eens wat beter. Dat is niet gehecht aan bepaalde groeperingen. Dat geldt voor iedereen en alles en als er zich een paar mensen van die iedereen en alles daar overheen buigen, dan is dat genoeg.

Deze bewoonster laat weten dat er al genoeg vertegenwoordigende organen zijn:

Amsterdammers zitten tot in de haarvaten van de samenleving als ze goed zouden luisteren. Je moet ze wel scherp houden, maar dat zie ik niet als een belangenvertegenwoordiging, maar als algemeen belang.

Het is namelijk in het belang van iedereen om “de boel schoon en heel te houden”, zo stelt zij. Dat heeft weinig te maken met politiek of politieke besluitvorming.

In Deventer is de vertegenwoordiging anders geregeld. Het opbouwwerk en het buurtwerk doen veel moeite mensen te werven voor het wijkteam en de taakgroepen. Sommige initiatiefnemers van de taakgroepen zitten ook in het wijkteam. Een actieve bewoonster zegt het volgende:

I: “Weten jongeren de weg naar het wijkteamoverleg?”

R: “Nee, maar ze zitten wel bij de bijeenkomsten waar iedere taakgroep zijn idee kon presenteren. En je ziet dat daar vanuit het buurtcentrum jongeren worden gemotiveerd om hun idee in te brengen. Dus daar worden jongeren wel actief gestimuleerd. En er zijn daar ook taakgroepen waar Turken in actief zijn. Dus ze zijn wel op de hoogte van de structuur. En ze worden ook gevraagd.”

Ook in Deventer zien we veel pogingen anderen te betrekken. De bedenker van de Deventer Wijkaanpak relateert echter het belang van de ‘juiste afspiegeling’. De kracht van het project is dat iedere te onderscheiden groep in de wijk de ruimte krijgt om initiatief te nemen. Zo wijst hij er bijvoorbeeld op dat de activiteit vanuit de Turkse gemeenschap in de ene wijk erg groot was, terwijl die op ‘wijkteamniveau’ een stuk minder was. Dat lijkt echter geen probleem te zijn. Sterker nog, al te veel formele representatie werkt eerder averechts.

[We] doen [...] ook niet spastisch: we moeten per se zoveel Turken erbij hebben ... Zo’n wijkteam moet je ook proberen zo laagdrempelig mogelijk te houden, binnen de kortste keren is het weer zo’n bureaucratisch geheel. Dat worden dan allemaal proto-ambtenaren. Gaan allemaal die taal overnemen.

Er zou dus ontspannen kunnen worden omgegaan met de vraag ‘Wie doet mee en wie niet?’. Niettemin wordt er in Deventer veel belang gehecht aan draagvlak. De voorstellen van taakgroepen moeten door de betreffende straatbewoners worden onderschreven. Zij moeten daarvoor met de burens gaan communiceren en handtekeningen ophalen. Dezelfde respondent zegt

daarover dat dit voor de ene groep eenvoudiger is dan voor de andere. Die moeten gewezen worden op het belang van draagvlak en het creëren daarvan blijkt nog niet altijd zo eenvoudig te zijn.

Het komt wel eens voor dat de rest van de buurt het naderhand er niet mee eens is. Ik zeg wel eens: het is hier net de Balkan. Dat rondom het plaatsen van een schommel 20, 30 jaar problemen opgehaald worden. (...) Die representativiteit is iets waar op ingezet wordt. Maar bij bewoners ook wel hoor. Als er een hele groep jongeren binnenkomt met een idee, dan tien tegen een dat dat er doorkomt. Dan wordt er wel eens geklaagd: als ik zo veel mensen had, dan kon ik ook wel een idee erdoor krijgen. Maar ja: dan had je dat moeten doen.

Daarnaast speelt hier, evenals in Amsterdam, de vraag of de deelnemers zich een vertegenwoordiger voelen en of zij 'namens' anderen spreken. Volgens de geïnterviewde professionals gaat het wel om vertegenwoordigers. Bewoners zijn daar terughoudender in. Er bestaat veel reserve om te spreken namens. De meesten beseffen dat de belangen behoorlijk uiteen kunnen lopen. Mensen die een duidelijk straatbelang vertolken, parkeeroverlast bijvoorbeeld, noemen zichzelf zonder problemen een vertegenwoordiger. Zij hebben ook vaak contact met de burens daarover. Maar voor de omliggende straten is het al weer lastiger je vertegenwoordiger te noemen.

In Rotterdam lijkt het 'spreken namens' een wat grotere rol te spelen. Er is sprake van een vaste kern van deelnemende bewoners die zich nadrukkelijk bewust zijn van de wijkbelangen. Gevraagd of de deelnemers zich vertegenwoordigers van de wijk voelen, zegt de wijkteamchef in Rotterdam het zo.

Sommige bewoners wel, zeker de notoire. (...) Dat merk je toch vooral aan het gedrag. Ze refereren aan eerdere overleggen. Als je mensen hoort praten, merk je dat ze de hele wijk op het oog hebben. Of dat ze veel mensen kennen.

Zicht hebben op de belangen van de hele wijk is voor deze deelnemers dus bepalend. Veel actieve bewoners refereren aan een breder wijkbelang. Een ondernemer in Rotterdam zet deze wijkoriëntatie op scherp door particuliere belangen te contrasteren met een verondersteld algemeen belang:

Als er nu een meneer is die om 6 uur op moet om naar het bouwbedrijf te gaan. En die slaapt met zijn raam open. En die wil om 10 uur rust. Is dat een redelijk ding? Maar ja, als je daar tegenin gaat brengen dat die jonge-

ren ook recht hebben om zo laat drugs te gaan zitten gebruiken daar, ja, dan kun je alles wel toestaan. Dan krijg je anarchisme. Maar als wij regels hebben dat je na 10 uur 's avonds geen burengerucht maakt, wat ook in de wet staat, dan is er toch redelijk met alle regels rekening gehouden? Binnen de rechtsstaat die we hebben. Die meneer, die 's ochtends om 6 uur bij de Kei staat te bouwen, heeft voor mij meer belangen dan die jongeren. En die jongeren kunnen daar ook om 8.00 uur 's ochtends terugkomen, dan is er geen hond. Dat kan ook. Dat belang van die jongeren is natuurlijk ondergeschikt aan het welzijn van die wijk.

Sommigen keren zich echter ook tegen de suggestie dat de deelnemers de wijk zouden vertegenwoordigen. Als activisten dat zouden zeggen, worden ze 'afgeschoten'. Een Amsterdamse bewoner benadrukt dat zijn deelname geschiedt vanuit buurtbetrokkenheid, maar niet vanuit een afweging met betrekking tot vertegenwoordiging:

De buurt is heterogeen samengesteld, heeft een licht anarchistische inslag. De slogan van de bewonersraad is ook: 'Wij zijn gewoon een gezelschap mensen dat op die avond aanwezig is om de vergadering bij te wonen.' Er zijn geen leden, er is geen vertegenwoordiging. Mensen die zich zo zouden opwerpen zouden onmiddellijk worden afgeschoten. 'Mag ik dat zelf nog uitmaken? Dat past niet bij de sfeer in de buurt.

Een Amsterdamse ondernemer brengt een heel ander argument naar voren: "Ik vind, als je je blijft roeren, dan heb je ook stemrecht, dan heb je recht van spreken." Als je veel participeert wordt inspraak dus een soort verworven recht.

Er ontstaat dus een gemengd beeld: sommigen zijn sceptisch over vertegenwoordiging, anderen vinden het de normaalste zaak van de wereld. Bij die scepsis speelt dat de democratische deelname al geregeld is in andere organen, zoals de bewonersraad. Er wordt in de doe-projecten ook zelden gestemd; het gaat niet om meerderheidsbesluiten, maar om de opbouw van consensus.

Vooraf in Deventer speelt het actief zoeken naar draagvlak een belangrijke rol. Na het vergaren van de handtekeningen is 'spreken namens' dan ook heel legitiem. Een bewoner ligt dat toe aan de hand van de inrichting van een buurtplein.

Ik kan wel een leuke tekening maken, maar als dat niet gedragen wordt door de rest heeft het niet zoveel zin. Ik kan dan wel aankomen bij het wijkteam, maar dan zeggen ze ook: laat eerst maar eens zien dat je gesteund wordt door de rest. Het moet wel door de bewoners *an sich* gedra-

gen worden. Met dat plein was het alleen maar positief. Een hele bende zag ertegen op als een baksteen.

Ook de projectleidster onderschrijft het belang van draagvlak. Bij het ene project is dat belangrijker dan bij het andere. Zo is bij de aanleg van extra verkeersdrempels meer draagvlak vereist dan bij sociale projecten.

Ik vraag meestal om 80% draagvlak, bij een drempel, mensen die eraan wonen, 100%. Met de groenstrook was het zo dat bewoners ook huis aan huis zijn geweest om handtekeningen te vragen. Die kan ik dan ook bij mij in de organisatie gebruiken als daar vragen over zijn.

Sommige bewoners nemen deze vertegenwoordigende rol als vanzelfsprekend aan. Een Turkse vrouw die in het wijkteam zit maar ook in enkele taakgroepen meedraait, vindt zich een echte vertegenwoordigster:

Jajaja. Omdat ik de enige Turkse vrouw daarbij ben. Er komen veel andere Turkse vrouwen naar mij toe. Om te vragen: hé, wat doe jij daar? En dan ga je vertellen wat het allemaal inhoudt en ik probeer hen dan ook te vragen om mee te doen.

Andere bewoners worden eerder gaandeweg vertegenwoordiger, als bijeffect van de participatie in de wijkaanpak. Zo worden zij vertegenwoordiger omdat anderen hen aanspreken op problemen die spelen. Een actieve bewoonster, ook in Deventer, die actief is in zowel de wijkraad als in taakgroepen:

I: "Je treedt dan op als een soort van vertegenwoordiger van de buurt?"
R: "Mwtja, optreden is niet het goede woord. Het is meer dat mensen tegen mij opmerkingen beginnen te maken over wat er gebeurt in de buurt. (...) Mijn taak is het de initiatieven die er zijn, om die te enthousiasmeren en te helpen. Dat is het wijkteam voor mijn gevoel. En dat je dingen signaleert in de buurt, dat mensen je aanspreken omdat je in het wijkteam zit. Zo begint het nu wel een beetje te werken, dat je een beetje vertegenwoordiger wordt in de buurt, dus dat is wel leuk."

Eenmaal herkenbaar word je op het reilen en zeilen van de buurt aangesproken. In de ogen van veel medebewoners fungeer je dan als representant. Toch zullen veel actieve bewoners dat niet direct beamen. Zoals gezegd, er bestaat veel reserve om te spreken namens. Belangen kunnen nu eenmaal behoorlijk uiteenlopen.

7.3 Algemeen belang en eigenbelang

Het streven naar 'schoon, heel en veilig' wordt door iedereen onderschreven. Op grond daarvan wordt jeugdige overlastgevers snel de wacht aangezegd. Nu beleeft iedere bewoner leefbaarheid op een eigen manier. Bij veel mensen houdt de interesse op bij de voordeur. Anderen hebben meer oog voor het geheel. Sommige bewoners willen het breed zien, komen op voor algemene belangen en fungeren min of meer als wijkpolitici. Er doet zich menigmaal een scheiding voor tussen actieve burgers die zich met de hele wijk bezighouden, en actieve burgers die vooral de eigen problemen in hun straat voorleggen of daarover klagen.

Het verwoorden van 'eigenbelang' kan echter ook op irritatie stuiten. Een Rotterdamse actieve bewoonster gaat in op het verschil in perceptie tussen de subgroep van zeer actieve bewoners en mensen die alleen hun eigen belangen vooropstellen.

Nou en daar merk je wel dat sommigen er echt zitten om voor hun eigen parochie te preken. Er was een man die dat heel erg deed. Die is toen gevraagd om even niet te komen, omdat we toch mensen nodig hebben die woning overstijgend kunnen denken. Die was alleen met zijn eigen huis bezig. Die zei bij iedere vergadering: ik wil mijn huisje niet kwijt.

Een Amsterdamse medewerker van de deelgemeente wijst erop dat mensen die opzichtig op problemen voor hun deur wijzen, snel worden gecorrigeerd door de rest van de bewoners:

... waar denk je nou dat je terecht gekomen bent? Als je rustig had willen wonen, dan had je echt naar Noord of weet ik veel moeten gaan.

Evenwel zijn bewoners die zich uitsluitend richten op hun eigen belang veruit in de minderheid. Veel actieve bewoners richten zich als vanzelf op de knelpunten in de buurt. Zo trekt de schouw niet veel mensen die zich tot het eigen straatje beperken. En als die er zijn, wordt dat bekritiseerd. Een actieve bewoner betoogt:

Een van de bewoners. En als hij er is, gaat het steeds over wat er bij hem voor de deur gebeurt. Er was veel overlast van tippelprostitutie. Dat komt dan meestal ter sprake. Of hoe hij eens bedreigd is, of dat hij het irritant vindt dat de camerabewaking verdwijnt. Dat zijn mensen die door tijdgebrek alleen maar kunnen opletten wat er bij hen voor de deur gebeurt.

Wat in eerste instantie eigenbelang lijkt, het probleem voor de eigen deur, kan door andere buurtgenoten echter worden herkend als een collectief probleem. Een voorbeeld: in Rotterdam wees een van de bewoners op het rumoer van het café tegenover hem. Na aanvankelijke scepsis werd dit probleem door de andere bewoners overgenomen. Het probleem eindigde uiteindelijk toch in de top vier.

Een van de taakgroepdeelnemers in Deventer zet zijn motivatie voor deelname uiteen in termen van eigenbelang, maar komt toch uit op publiek belang.

Ik moet er wel zelf enig persoonlijk belang bij hebben. Alleen maar om de buurt beter te maken, nee dan geloof ik niet dat ik ingestapt zou zijn. En het persoonlijk belang was voor mij heel duidelijk die parkeeroverlast hier voor, en dat ik hier niet ben komen wonen met mijn vrouw om continu uit te kijken op het blik van een ander. Dus dat is de persoonlijke drijfveer.

I: "En de reden dat je je dan toch bezighoudt met andere dingen, wat is dat dan?"

R: "Ja, noem het sluwigheid. Als je puur en alleen je eigen belang nastreeft, kan het wel eens heel erg moeilijk zijn om dat te realiseren zonder dat in een breder perspectief te trekken. Hoe bereik je dat nu het beste. En ik moet eerlijk zeggen dat het er nu wel mooier uitziet. Kijk, als je dan toch prediker voor eigen parochie bent, dan kun je het net zo goed wat breder trekken en proberen om het voor meerdere mensen zo prettig mogelijk te maken."

Een actieve bewoner in Deventer merkt op dat er meer betrokkenheid is dan vaak wordt gedacht. De oriëntatie op eigenbelang is slechts schijn. Bovendien, eigenbelang en algemeen belang kunnen elkaar gemakkelijk aanvullen, het zijn geen categorieën die elkaar uitsluiten.

Ik denk dat in die zin de bereidwilligheid om elkaar te helpen wel groot is. Er zitten er hier hooguit een of twee in de straat, waarvan ik denk, dat is wel heel minimaal.

Duidelijk is dat niet alle activisten een wijkbrede visie delen of de belangen van de hele wijk dienen. Er zijn namelijk ook netwerkers die hun activiteiten beperken tot de eigen straat, en mensen die bereid zijn taken op zich te nemen (schoonmaakacties bijvoorbeeld) zonder zich veel te bemoeien met het reilen en zeilen van de wijk. De wijkagent in Rotterdam:

Er zijn bewoners die iedere week 's avonds een buurtpreventieronde lopen. Er zijn er ook die voornamelijk zicht hebben op hun eigen straatje.

Sommige actieve bewoners richten zich liever op de eigen straat of de eigen bewonersgroep. Zo zet een aantal zich in voor opvang van kinderen en zoekt daarbij hulp bij opbouwwerkers en andere professionals. Zij hebben verder geen interesse in de bredere buurt. De kwestie van representativiteit speelt bij deze groep niet. Zij bewaren ook afstand tot meer politieke buurtkwesties. Naast dienstverlening aan kinderen houden sommigen het gezamenlijke plantsoen bij, of komen bij elkaar om elkaar te helpen of gezamenlijk te klussen. In de Deventer taakgroepen zitten sommige van die 'straatnetwerkers' bij elkaar. Andere bewoners zetten zich wel in voor de buurt, maar voelen niet de behoefte om als aanspreekpunt te fungeren. Zij zijn bijvoorbeeld actief in de buurttrondes (surveillances) of houden een oogje in het zeil op straat. Een Rotterdamse bewoner zegt daar het volgende over:

Nou ja, je ziet hoe ik zit hier [wijst naar buiten]. Echt op de hoek. Ik zie alles. Mijn vrouw zegt wel eens: joh, gaat lekker boven zitten, want dan zie ik tenminste niet alles.

[zijn vrouw levert commentaar:] Ik zeg wel eens, als we gaan verhuizen, dan gaan we honderd hoog wonen, dan kun je tenminste niet meer zien wat er allemaal op straat gebeurt. Als ie maar iets hoort, moet ie zich er meteen mee bemoeien.

Andere bewoners blijven liever wat meer op de achtergrond. Ze zijn wel loyaal, maar je inzetten moet niet tot te veel verplichtingen leiden.

Zelf ben ik liever op de achtergrond. Als je dan in zo'n positie wordt gemanoeuvreerd, dan gaat het niet meer vrijwillig. De samenwerking juich ik toe, maar het moet wel vrijwillig blijven. Want anders word je in een harnas gedrukt. Maar ik blijf wel meedoen. We lopen nu niet zomaar weg. Daarvoor heb je het niet gedaan.

Naast bewoners die af en toe in actie komen of zich alleen op de eigen straat richten zijn er ook activisten die zich voortdurend inzetten voor de buurt.

In de volgende paragraaf gaan we wat dieper in op deze 'vaste aanspreekpunten'. Deze groep lijkt namelijk over de meeste kenmerken van de eerder beschreven trustees te beschikken. Daarbij zij meteen aangetekend dat sommige

‘vaste aanspreekpunten’ meer gericht zijn op de eigen etnische groep of juist meer specifieke belangen behartigen zoals de opvang voor kinderen.

7.4 De ‘vaste aanspreekpunten’ en hun motieven

De vaste aanspreekpunten zijn in feite voortdurend beschikbaar. Meestal zijn ze ook in andere projecten en overleggen actief. Ze worden herhaaldelijk aangesproken door buurtbewoners die weten dat ze in die overleggen zitten. Het gaat om betrokken mensen, met genoeg tijd. De wijkagent in Rotterdam kenschetst de groep als kritisch en initiatiefrijk. Hij vestigt de aandacht ook op betrokkenheid bij de eigen buurt: ‘het gaat ons aan’. Vanuit de gedachte ‘het is onze buurt’ vormt dit initiatief voor hen een toegankelijke plek om actief deel te nemen aan de verbetering van leefbaarheid op wijkniveau.

Voor een aantal mensen geldt ook vooral: dit is iets wat ik zelf aankan. Want doorgaans durven ze niet zelf meer naar buiten, om mensen aan te spreken op hun gedrag. Daar voelen ze zich niet senang bij. Het is voor hen ook een uitprobeersel. Nu hebben we ook duidelijk gemaakt dat wij er ook voor hun zijn.

Je hebt als aanspreekpunt ook invloed. Je bent een rolmodel dat soms goed herkenbaar is en daarvan kan invloed uitgaan. Een bewoonster in Rotterdam wijst op de gezagspositie van de actieve groep:

Mensen kijken anders tegen je aan. Het feit dat mensen die de overlast veroorzaken, weten dat wij ermee bezig zijn. Dat ze in de gaten worden gehouden.

Anderen aanspreken is voor de overgrote meerderheid een brug te ver. Maar sommige activisten hebben een reputatie opgebouwd dat ze dat wel kunnen. Een van de Rotterdamse actieve burgers is al vele jaren vrijwilliger, het is haar ‘lust en leven’. Bij incidenten is ze niet bang om op daders af te stappen. Medebewoners weten dat en spreken haar daar op aan:

R: “En ik hoef mijn gezicht maar te laten zien, of hij komt bij me klagen, van: ‘Buurvrouw, dat kan toch zo niet allemaal’. Ik zeg nou dan moet je er heen stappen. Ik ben niet altijd de sigaar. Die er heen gaat.”

I: “Hoe komt het dat veel bewoners daarvoor naar u komen?”

R: “Ja, ik weet het niet. Als er wat is, ik ging er ook naartoe. Ik ben ook

naar het maatschappelijk werk gestapt. Ik denk, ik trek maar mijn stoute schoenen aan. Ieder moment dat je voor de ramen stond, kwamen ze naar je toe. Of dat ik de vuilnismen moest bellen, allemaal van die dingen. Of ze gingen naar mijn man toe en die stuurde ze dan naar mij toe. En ze weten natuurlijk ook dat je in al die overleggen zit.”

Een van de Rotterdamse aanspreekpunten vertelt dat ze vanuit haar netwerk ook met andere bewoners contact kan leggen. Dat heeft vooral met haar betrokkenheid op de jongeren in de wijk te maken.

Daar krijg ik bijvoorbeeld ook regelmatig telefoontjes over. Wat doe je met kinderen. Dan word je ook uitgenodigd. Kom daar eens een praatje houden en zo. Dus zo ontstaat ook een netwerk, dat je weet waar je elkaar op aan kunt spreken.

Ook in Amsterdam fungeren bewoners als ‘vast aanspreekpunt’. Een medewerker van het stadsdeel Centrum zegt over die groep dat ze een grote verbinding met de buurt hebben. Ze zijn actief in het vinden van oplossingen, en illustreren de al eerder getypeerde bereidheid de stap te zetten van kritiek naar meer constructieve bijdragen.

Die hebben een enorme binding met de buurt. Het zijn mensen die niet alleen klagen, maar die ook participeren in het vinden van oplossingen. Die schouwgroepen zie ik als een soort cement in de relatie tussen beheerders, politie, zorginstellingen, bewoners en ondernemers. Het is gewoon goed dat mensen je kennen en dat ze ook eens even contact met je kunnen opnemen. Het is vooral de binding.

Deze binding wordt ook binnen de andere projecten herkend. Het is de menselijke factor in termen van “het kennen en herkennen en samen waarderen wat je aantreft”. Een bewoner in Deventer ziet het zelfs als de ontbrekende link tussen de gemeente en de inwoners:

Je krijgt wel wat meer gevoel, dat mensen wat meer betrokken raken. Ze spreken je ook eerder aan. Ze stellen je net iets eerder vragen als dat ze dat in het verleden deden. Ik ben er alleen maar positief over.

Een actieve man die als aanspreekpunt van bijna de hele buurt fungeert, onderschrijft het wegvallen van institutionele barrières tussen bewoners en instanties.

Er is heel veel gebeurd de laatste jaren, waarvan ik had gedacht dat het nooit zo ver zou komen. Eerst was het altijd met de vuist op tafel. (...). Maar de winst van alles vind ik, nou, dat we gehoord worden. Voordat je resultaat ziet, praat je over jaren. Maar dat we mee kunnen praten, dat is het grootste winstpunt.

Dezelfde actieve bewoner stapt ook naar de gemeente of de woningcorporatie als dat moet.

Ik wil de mensen mondig maken. Ik wil geen loopjongen voor de mensen wezen. Ik wijs ze de weg, en mocht het bij de sociale dienst niet lukken, dan ga ik mee, want ik ken mijn pappenheimers. Ik zeg van 'Je bent een klootzak'. Maar ze accepteren ook van mij dat ik het zeg.

Deze actieve bewoners weten de weg en kennen bijna iedereen. En het motief is duidelijk: de wijk gaat hen aan het hart. "Omdat je zoveel liefde voor de stad hebt en omdat je de wijk niet naar zijn kloten wil laten gaan."

'Gekken'

De inzet van de actieve groep is formidabel, en het tijdsbeslag is groot. Vaak omschrijven ze zichzelf als 'gekken' die zich bovenmatig inspinnen voor de publieke zaak. Een Rotterdammer: "Wij zijn de laatste mensen die bereid zijn om tijd te investeren, om de belangen van de straat te vertolken. Niet iedereen is zo gek als wij."

Sommigen manifesteren zich als protoprofessional: "Ik heb nu bijna wekelijks iets te doen voor de buurt." Soms wordt op de overdreven ijver van burgers gewezen. In Amsterdam stellen de participanten van de schouw niet alleen vast hoeveel condooms er op straat liggen, maar ze ruimen zelf de condooms en ander vuil op. De buurtregisseur verwoordt het aldus:

Nou, moet je nagaan hoe gek je ze kunt krijgen. Ze hebben bewoners toen gevraagd om met zo'n knijper, als je iets tegenkomt, het ook op te rapen. Dat vroegen ze vanuit het stadsdeel. Daar ga ik dus niet aan meedoen, daar zou ik mezelf echt ongemakkelijk bij voelen. Die bewoners deden dat wel. Kun je nagaan, ze doen het uit burgerparticipatie. (...) Als zij dat willen doen, ja petje af. En: dat ze zo gek zijn ...

Die ijver zien we ook bij sommige actieve bewoners in Deventer. Zij hebben hart voor de buurt en weten van geen ophouden. Een opbouwwerkster stelt

dat er in die zin een groot verschil is tussen bewoners die gaan voor hun eigen straatje, en de mensen die gaan voor de buurt.

Als je in zo'n bewonersgroep zit, dan moet je alles voor de buurt doen. dus je gaat die rondes doen (surveilleren), je gaat die welkomstpakketten aanbieden. (...) Die groepen die gaan er helemaal voor. Die investeren er ook veel tijd in. Ik denk ook wel eens: ik weet niet of ik er zelf aan zou beginnen, naast mijn gewone leven. (...) De kunst is alleen dat mensen er geen misbruik van gaan maken. Dat de hele wijk naar een persoon toekomt.

Op sommige personen wordt een onevenredig groot beroep gedaan: "die regelt het wel even." De opbouwwerker in Rotterdam onderkent dat vaak 'in dezelfde vijver wordt gevist'.

... we proberen daar ook wel een beetje voorzichtig mee om te gaan. Zodat mensen geen 'opzoomer-burnout' krijgen. Er wordt zoveel beroep op ze gedaan dat ze een stapje terug moeten doen. Dat ze het niet meer redden ook met de baan, en het gezin ...

Hoe kan nu dit opkomen voor het algemene belang worden geduid? Hoe komen deze deelnemers 'zo gek'? De projectcoördinator in Amsterdam verbindt het met het inzicht dat het bestrijden van overlast op slechts één plek, of op maar beperkte schaal, een weinig duurzaam effect heeft.

Als je overlast op de ene plek wegpompt, komt het ergens anders weer terug. Dat is het waterbedeffect. Je moet het dan toch in breder verband zien. Daarom zijn veel mensen ook geïnteresseerd in de bredere, stads-aanpak.

Om die verplaatsing van overlast te overzien moet je dus een bredere visie hebben. De meesten binnen deze kleine groep hebben dan ook kennis van zaken. Ze zijn bekend met de buurtorganisaties en hoe de politie en de deelraad werkt. En bovenal hebben ze kennis van wat er een paar straten verderop speelt.

De respondenten verwijzen ook vaak naar de 'eigen' buurt: "Dit is mijn buurtje, dit is mijn leven en dat houdt niet op bij je woonkamer." Ook deelname aan het project schept een wij-gevoel. De projectcoördinator in Amsterdam stelt dat deze mensen een liefde voor de buurt ontwikkeld hebben. Ze hebben verschillende fases in de wijk meegemaakt: van verval, naar verbeter-

ringen en het boeken van zichtbare resultaten. De eigen betrokkenheid bij die verschillende fases is van doorslaggevende betekenis.

Zij hebben het gevoel dat dat mede komt doordat zij er zo actief betrokken bij zijn geraakt. En: ze zijn nog steeds gemotiveerd. (...) Bewoners worden enthousiast als zij mogen bepalen wat er moet gebeuren. Het is echt *hun* project. En dan kun je ze er ook op vastpinnen. (...) Bewoners vinden zichzelf ook belangrijk hierdoor. Het is echt 'wij'.

Een van de buurtregisseurs onderschrijft deze wens tot actieve betrokkenheid vanuit 'een gevoel bij de buurt waarin ze leven', om als gesprekspartner serieus genomen te worden.

De mensen die het meest kritisch waren staan ook vooraan om mee te lopen. Die zeggen niet alleen maar overheid 'los het maar op'. Die willen zelf ook een rol. Het is hier natuurlijk geen Eurodisney, maar je kunt hier wel gewoon een goed gesprek hebben met elkaar.

Terugkoppelen

Hiervoor is reeds gewezen op het belang van uitleg geven en terugkoppelen door professionals. Dat is ook van belang voor de actieve bewoners, omdat zij zich daardoor gesterkt weten. Zij zijn dan zelf ook bereid de resultaten bij andere bewoners onder de aandacht te brengen. Er kan zo een sneeuwbal effect ontstaan. De Rotterdamse ondernemer stelt dat de rol van feedback in 'De buurt bestuurt' voor hem een belangrijke reden was om mee te gaan doen. De Rotterdamse wijkagent heeft dat volgens hem goed begrepen.

Die zegt: dat hebben we gedaan, dat hebben we geconstateerd. Dat hij sms't wat hebben we gedaan, wat is het resultaat. Dat is perfect. Dat is voor mij belangrijk, want ik kan het dan ook uitcommuniceren. Een outsider die hier aan de kant staat, die kan niet zien wat er gebeurt. Het is dan van: verrek, ze hebben er wel degelijk verstand van.

Niettemin, zoals gezegd, het toelichten van de resultaten aan de rest van de bewoners is problematisch. Dat wordt door de actieve bewoners goed beseft. Zij voelen zich daarvoor ook verantwoordelijk. Een Rotterdamse bewoonster zegt het zo:

De wijkkrant heeft wel wat gepubliceerd, maar goed, wie leest dat, vraag ik me wel eens af. Op zich merk ik het wel als ik het aan mensen vraag, maar dat is in principe ook niet representatief. Er hangt wel wat bij de bewonersorganisatie, maar dan ga je er ook vanuit dat iedereen daar langs komt. Ik ben ook wel gevraagd om meer interviews te geven over wat ik doe. Er komt ook een artikel in *De Echo* en het *AD* en het politiekraantje. Maar dat zijn dus geen kanalen die de bewoners bereiken.

De actieve bewoners benadrukken dat de resultaten voor ieder zichtbaar zouden moeten zijn. En die gegevens zouden ook meer in de beeldvorming van de bewoners over de wijk en de betrokken instanties kunnen doorklinken. Liefst zouden de activiteiten van De Buurt Bestuurt bij alle mensen bekend moeten raken. Of, zoals een van de actieve Rotterdammers het zegt: het moet 'in de koppen van mensen' komen.

Ik hoop dat het eraan bijdraagt dat de bewoners van de wijk weten dat het er is. Dat er bewoners zijn die dit voor hen doen. Dat dit besef over de hele wijk uitrolt: er zijn bewoners die er voor gaan, die zich inzetten voor een veilige, schone en hele wijk en dat daardoor andere burgers gaan beseffen dat wanneer ze hun vuilnis verkeerd wegzetten of dat ze tegen het verkeer in rijden dat hun *medebewoners* er last van hebben. Dat besef, dat zou het grootste winstpunt zijn.

Slot

In dit hoofdstuk zijn de relevante bevindingen op een rijtje gezet. We hebben ons daarbij hoofdzakelijk door de vooraf geformuleerde deelvragen laten leiden. Maar er zijn ook antwoordpatronen verwerkt die betrekking hebben op onderwerpen waarmee aanvankelijk minder rekening is gehouden. Daartoe behoort de thematiek van deelbelang en algemeen belang. We hebben ook een ruimer zicht gekregen op uiteenlopende vormen van participatie. Sommige bewoners fungeren als 'vast aanspreekpunt' voor andere bewoners, anderen beperken hun inzet vooral tot tijdelijke vormen van dienstverlening, zoals schoonmaakacties. We komen daar in het volgende hoofdstuk op terug. In dat hoofdstuk worden de hier gepresenteerde bevindingen aan een andere analyse onderworpen. Er zal ook antwoord gegeven worden op de centrale vraag van dit onderzoek: in welke opzichten kunnen de bewoners die actief zijn in de lokale veiligheidszorg als 'moderne trustees' worden gezien?



8 Trustees in de praktijk: duidingen

In dit hoofdstuk zullen we de bevindingen die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd, aan een nadere beschouwing onderwerpen. We doen dat uiteraard tegen het licht van de eerder geformuleerde probleemstelling en deelvragen. In welke opzichten beantwoordt participatie van burgers aan de visie van vertegenwoordiging als 'trusteeship'? In hoeverre kunnen de participanten in de drie onderzochte projecten als vertrouwenspersonen worden gezien waarop de wijkbewoners kunnen 'varen'? Zijn ze onpartijdig, fungeren ze als een wijkbeheerder, en leggen ze verantwoordelijkheid af?

We staan achtereenvolgens stil bij de volgende aspecten. Eerst gaan we in op het typerende van de projecten, namelijk problemen aanpakken en vertrouwen zien te bevorderen in een gedepolitiseerde setting (paragraaf 8.2). Vervolgens komt de thematiek van vertegenwoordiging aan bod. Zijn er goede argumenten voorhanden om de actieve burgers als vertegenwoordigers te zien? Claimen zij die positie ook? In paragraaf 8.3 bespreken we vier typen van burgeractivisme, waarbij de 'vaste aanspreekpunten' die voor heel de buurt opkomen als trustees worden opgevat. In de daaropvolgende paragraaf wordt een nadere kenschets en profiel geboden van deze groep.

8.1 Collectieve probleemaanpak in een gedepolitiseerde setting

Zoals eerder beklemtoond, zijn in dit onderzoek drie 'top-down' geïnitieerde projecten onder de loep genomen. Het stadsbestuur (Amsterdam en Deventer) en de politie (Rotterdam, waarbij overigens de deelgemeente onzichtbaar bleef) zijn de 'trekkers'. De projecten, vooral de Deventer Wijkaanpak, liggen stevig institutioneel ingebed, zodat de continuïteit ervan is gewaarborgd. Men maakt gebruik van kant-en-klare draaiboeken waarin de deelnemers medezeggenschap is toebedeeld. De gemeente en politie pogen aldus het draagvlak voor de lokale veiligheidszorg te vergroten: de krachten bundelen en problemen aanpakken.

Iedere wijkbewoner heeft een gelijke kans om te participeren, maar in werkelijkheid doen weinigen mee. De gemiddelde wijkbewoner heeft kennelijk

niet veel behoefte om te participeren. Daarbij moet aangetekend worden dat in de projecten geen controversiële vraagstukken voorliggen. Waarschijnlijk gaan de meesten ervan uit dat zij weinig kunnen bijdragen aan de probleem-aanpak. Dat neemt niet weg dat er een kloof bestaat tussen de zeer betrokken deelnemers en de 'afzijdige' massa van de bevolking die niet deelneemt.

De betrokkenheid bij de participerende burgers verschilt. Sommigen zijn vaak present, maar treden niet op de voorgrond. Voor hen zijn de kosten niet erg hoog (met enige regelmaat de bijeenkomsten bezoeken). Voor de 'vaste aanspreekpunten' daarentegen houdt participatie na de bijeenkomsten niet op. Dat geldt vooral voor de meest actieve burgers in Rotterdam: zij zijn op vele fronten actief. In de Amsterdamse Wallenbuurt richten de actieve burgers zich meer op controle van de betrokken overheidsinstanties (wat ook samenhangt met de schouwmethodiek die de verantwoordelijkheid voor overlastbestrijding primair bij gemeentelijke instanties legt). In het centrum van de stad gaat het doorgaans om hoger opgeleide mensen met een genuanceerde visie. Zij voelen zich vergeleken met de Rotterdamse aanspreekpunten ook minder zelf verantwoordelijk voor de veiligheid in de wijk, en fungeren minder als 'wijkbeheerder' en bewaker van de publieke orde. De twee buurten in Deventer – en vooral het Rode Dorp – kennen meer onrust en onderlinge spanningen. Actieve bewoners krijgen soms het verwijt 'meelopers' of 'politie-informanten' te zijn en hebben soms te maken met intimidatie. De actieve burgers richten zich door de formule van taakgroepen binnen de Wijkaanpak meer op de eigen straat, maar er zijn ook 'klokkenluiders' die misstanden bij de instanties melden.

Winstpunten projecten

Alle respondenten zijn goed te spreken over de projecten. De redenen voor die tevredenheid zijn uiteenlopend: het vertrouwen neemt toe, de contacten zijn verbeterd, er heerst een positief werkklimaat, mensen voelen zich veiliger, professionals zijn makkelijker aan te spreken, er is meer begrip (en kennis) voor gemeentelijke instanties, de communicatie is verbeterd, het zelfredzame vermogen is gegroeid, etc.

Volgens de actieve bewoners is de grootste winst dat er 'eindelijk wat gebeurt', dat er resultaten zijn en dat je serieus wordt genomen. De projecten vormen bepaald geen praatclubs waar weinig uit voort komt. Volgens de betrokken professionals is de meerwaarde van de projecten dat de klagende burger heeft plaatsgemaakt voor de participerende burger. De activisten keren zich veel minder tegen politie en gemeente. Enkele professionals hebben twijfels. Deze personen, een politiemann en een medewerker van de milieupolitie

in Amsterdam, vinden dat de projecten te veel werk met zich meebrengen, terwijl de veiligheidsproblemen niet zo groot zijn. Maar uiteindelijk zijn ook zij te spreken over de projecten.

Professionals

De professionals bewaken nauwgezet het hele proces en hanteren de procedures op strikte wijze. Zij zijn doorgaans responsief, onpartijdig en laten zich niet onder druk zetten. Zij houden zich aan de beslissingen die binnen de groep zijn genomen en treden tijdens het selectieproces niet-sturend op. Tijdens het vaststellen van de prioriteiten – welke hotspots aanpakken? In Deventer: welke initiatieven belonen? – komt correctie van standpunten van burgers door professionals maar weinig voor. Burgers corrigeren eerder elkaars standpunten.

Tegelijk hebben de professionals een stimulerende rol; ze stellen zich krachtadig op. Hun optreden wordt op de voet gevolgd en ze kunnen dan ook gemakkelijk door de mand vallen.

De bewoners hebben veel respect voor de professionals. Hun consequente optreden wordt op prijs gesteld.

Een gedepolitiseerde setting

De drie projecten bieden een gedepolitiseerde setting, waarin de participerende burger in zekere zin een verlengstuk wordt van de veiligheidszorg: problemen benoemen en oplossen. Het gaat om leefbaarheidsvraagstukken waar iedereen mee te kampen heeft. Iedereen heeft in meer of mindere mate last van een verloederde omgeving. De projecten kunnen dus apolitiek worden genoemd: geen strijd over hot issues die veel verdeeldheid met zich meebrengen. In een apolitieke context kun je makkelijker samen problemen aanpakken. Er is nauwelijks onenigheid over de kwesties die moeten worden aangepakt, hoewel het 'hoe' van de aanpak wel discussie losmaakt. De projecten zijn dus sterk pragmatisch en oplossingsgericht. De participanten kennen elkaar ook allemaal. Er kan daarom snel naar consensus worden toegewerkt. En als er conflicterende visies zijn worden die vaak 'weggemasseerd'. De politisering die lange tijd het activisme in buurten heeft gekenmerkt is in deze projecten nauwelijks meer zichtbaar. Activisme is niet het opwerpen van hindermacht, politieke betrokkenheid is geen confrontatie noch 'tegen zijn', maar juist samenwerken. Buurtpolitiek is omgevormd tot collectieve probleemoplossing. Dat heeft onmiskenbaar veel voordelen. Er is minder wantrouwen, minder wederzijdse verkettering, en negatieve energie. In een dergelijk klimaat van

consensus en samenwerking vallen dwarsliggers, klagers en mensen met een negatieve insteek meestal vanzelf af. In de drie projecten is overigens wel degelijk oppositie mogelijk en wordt herhaaldelijk kritiek geuit, vooral tegen de gemeente en andere instellingen. Maar de deelnemers onderschrijven het doel van vergroten van leefbaarheid en waarderen zonder uitzondering het werk van de betrokken professionals, die voor dezelfde zaak staan. Juist in die context van consensusvorming kan vertrouwen worden opgebouwd. Dat brengt ons op de thematiek van vertegenwoordiging.

8.2 Vertegenwoordiging

De vraag of men zich vertegenwoordiger voelt is door de respondenten zeer verschillend beantwoord. Niet verwonderlijk, omdat het begrip 'vertegenwoordiging' zoveel verschillende betekenissen herbergt. Het begrip kan dan ook moeilijk worden onderzocht. Bovendien, de taal van vertegenwoordiging leeft niet echt. Voor sommigen is representatie geen issue, ook na doorvragen kregen we er vaak geen antwoord op. De respondenten spreken makkelijker de taal van burgerschap, verantwoordelijkheid en problemen aanpakken. De deelnemers die wel reflectie boden, benutten uiteenlopende noties van representatie om hun positie en rol binnen de projecten te duiden en zich te verantwoorden naar het bredere publiek. Zij brengen daartoe een reeks van uiteenlopende en conflicterende noties in stelling. Sommige zijn duidelijk onhoudbaar ('juiste afspiegeling'), andere zijn diffuser. De noties lijken naarmate men langer in deze overleglichamen actief is te veranderen van principieel naar pragmatisch: het gaat erom de doorstroom te bevorderen zodat er voldoende representativiteit is.

Opvallend is dat representatie haast automatisch wordt geassocieerd met de 'poppetjes', de afgevaardigden en de niet-vertegenwoordigde groepen, niet met meningen of visies. Je spreekt als representant dus 'namens iemand' en niet 'voor iets'. Het vertegenwoordigende werk in de betekenis van het 'present stellen' van ideeën, van 'spreken voor', wordt nauwelijks herkend. Dit primaat van representatie van personen, en niet van ideeën, blijkt bijvoorbeeld uit de veelgehoorde uitspraak dat er weliswaar voldoende 'afspiegeling' is, maar dat jongeren en etnische groepen ondervertegenwoordigd zijn. Overigens wordt er vaak geageerd tegen jongeren. Illustratief is de ondernemer die erop wijst dat het belang van jongeren die na tien uur 's avonds elkaar willen ontmoeten, niet meetelt.

Maar weinig respondenten vinden dat ze 'spreken namens' andere bewoners. Dat ligt voor de hand, omdat ze nu eenmaal niet formeel gekozen zijn. Alleen

een ondernemer en enkele woordvoerders van etnische gemeenschappen zijn van mening dat ze expliciet als afgezant optreden. Zij claimen die functie ook en voelen zich geautoriseerd. Ook de taakgroepleden die in Deventer handtekeningen voor hun initiatieven hebben opgehaald, zeggen expliciet te spreken 'namens' hun achterban. Zij voelen zich eveneens afgezant van hun straat. Bij de meeste 'vaste aanspreekpunten' ligt dat anders. Zij vinden doorgaans dat ze niet namens anderen spreken. Wel claimen ze dat ze brede buurtbelangen vertegenwoordigen. Ze verwoorden dit echter niet in termen van representatie. Dat zij een representatieve functie op grond van hun reputatie zouden verdienen, wordt door de meesten niet als zodanig herkend. Maar het is een feit dat zij regelmatig aangesproken worden en zich daarvoor ook beschikbaar stellen. In die zin – en vooral op grond van hun verworven reputatie – gaat het om trustees. Bij dergelijke activisten geldt in de volle betekenis: zij staan voor de hele buurt. Anderen lijken eerder op grond van hun inspanningen een status van vertegenwoordiger te claimen (verworven recht). Of die claim altijd door medebewoners wordt onderschreven is de vraag. Dat is afhankelijk van het antwoord op vragen als: zijn ze beschikbaar voor iedereen? Stellen ze zich responsief op? Welke resultaten kunnen ze overleggen? Informele vertegenwoordiging door bewoners die veel hooi op de vork nemen, wordt soms zeer toegejuicht, zoals in Rotterdam. Zij worden op handen gedragen. Maar soms is hun positie – ondanks de bergen werk die zij verzetten – ook broos. Indien er conflicten spelen, zoals in Deventer, kan hun reputatie afbrokkelen.

Overigens zijn de meeste 'vaste aanspreekpunten' die geïnterviewd zijn ook actief in bewonerscommissies. Zij voelen zich in die commissies meer een expliciete vertegenwoordiger dan in de hier onderzochte 'probleemaanpakprojecten'. Sommige geïnterviewde professionals beamen dat. Waarschijnlijk voelen de meest actieve leden binnen die bewonerscommissies een grotere druk om zich naar de bredere buurt te verantwoorden.

8.3 Vier typen van actieve burgers

Op basis van het empirisch materiaal kunnen vier typen van actieve burgers worden onderscheiden: trustees, afgezanten, straatnetwerkers en dienstverleners. De theoretische achtergronden van de eerste twee typen zijn in het eerste deel van dit onderzoek uitvoerig belicht. Maar in de praktijk stemmen ze niet geheel overeen met enkele theoretische vooronderstellingen. Hieronder worden de typen toegelicht (zie ook schema 1).

In de eerste plaats zijn er trustees: de vaste aanspreekpunten die hun aandacht richten op het gemeenschappelijk goed, het welzijn van de buurt. Hoe-

wel zij niet claimen mensen te vertegenwoordigen of namens anderen te spreken, belichamen ze wel de representatieve functie van 'voor de buurt staan'. Zij spreken mensen aan en laten zich aanspreken. Het predicaat 'publiek ambt' is op hen van toepassing. Zij hebben die betrekking op grond van hun reputatie – dus na verloop van tijd – in meer of mindere mate verdiend. In sommige opzichten komen ze in de buurt van het klassieke beeld van de trustee. Maar het gaat minder om onpartijdige volksvertegenwoordigers in de zin van Burke dan om 'doeners' die de sociale zelfredzaamheid van de buurt proberen aan te jagen.

Een tweede type is de afgezant. Deze fungeert als aanspreekpunt in de eigen straat of binnen de eigen groep. Het gaat bijvoorbeeld om woordvoerders van etnische groepen of bepaalde straten of woonblokken, en om ondernemers en winkeliers, die vooral een deelbelang op het oog hebben. Zij zeggen door hun achterban gefiatteerd te zijn en claimen dus ook de positie van vertegenwoordiger. Vooral etnische vertegenwoordigers voelen zich geautoriseerd. In de praktijk zijn hun handen echter veel minder gebonden dan binnen het delegate-model wordt verondersteld en sommigen gaan – de oriëntatie op het deelbelang ten spijt – eerder als een trustee te werk.

De publieke dienstverleners vormen een derde type. Zij doen mee omdat ze gevraagd worden en vormen min of meer een verlengstuk van professionele uitvoerders (toezichthouders; politiemensen). Zij zijn onder andere betrokken bij schoonmaakacties en surveillance, het melden van incidenten en soms spreken ze de jeugd aan. Zij hebben weinig behoefte hun stempel op buurtactiviteiten te drukken en voegen zich makkelijk naar de verantwoordelijken. In menig opzicht gaat het om 'brave burgers' (Verhoeven en Ham 2010) en loyale mede-uitvoerders die in feite een vrijwillige dienstplicht vervullen (zie Crenson 1983 en 1987).

Tenslotte kan het type van straatnetwerker worden onderscheiden. Deze staat voor het straatbelang, zoals activiteiten rond kinderopvang, samen klussen maar ook de aanleg van verkeersdrempels in de straat. Vaak worden deze activiteiten door het opbouwwerk ondersteund. Er spelen binnen dit type weinig publieke belangen mee, althans de bredere horizon van 'heel de buurt' is afwezig; burgerschap in de betekenis van ambt of openbare betrekking is niet aan de orde. Net als de publieke dienstverleners hebben de straatnetwerkers geen ambitie altijd klaar te staan.

In welke mate treffen we deze typen nu aan in de projecten? Op deze vraag kan vanwege het beperkte aantal respondenten slechts met veel voorbehoud antwoord worden gegeven. Het type van de trustee treedt het duidelijkst op de voorgrond. De behartiging van deelbelangen komt maar weinig voor. Daarop zijn de onderzochte projecten ook niet afgestemd. De taal van onderhandelen en lobbyen speelt nauwelijks een rol. Ook actieve bewoners die zich expliciet

opwerpen als afgezant, fungeren in feite meer als trustee: de winkelier, de woordvoerder van de Turkse gemeenschap en de vertegenwoordiger van de speeltuinvereniging komen op voor de publieke zaak. De drie onderzochte wijken herbergen relatief veel straatnetwerkers, en ook wel enkele publieke dienstverleners, maar deze typen voelen minder animo om in de projecten mee te draaien.

Schema 1 Vier typen van actieve burgers

| | <i>Algemeen belang</i> | <i>Deelbelang/ straatbelang</i> |
|--------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| <i>Vaste aanspreekpunten</i> | Trustee | Afgezant |
| <i>Beperkt aanspreekbare burgers</i> | Publieke dienstverlener | Straatnetwerker |

8.4 Kenmerken van trusteees

Zoals eerder uiteengezet: we hebben een drietal vragen geformuleerd over het handelen van trusteees. Deze vragen hebben respectievelijk betrekking op zorg en beheer, onpartijdig oordelen (de zelfstandige opstelling), en responsief handelen en verantwoording afleggen.

Degenen die we als trusteees in de wijk karakteriseren hebben een brede visie op de wijk ontwikkeld. Zij spreken een publieke taal van leefbaarheid, welzijn en problemen oplossen, en hebben interesse voor uiteenlopende publieke problemen. Ze kunnen voor de volle honderd procent 'buurtbeheerder' worden genoemd. De trusteees combineren deze brede visie met flink veel kennis van de buurt. Bij startende participanten ligt dat overigens anders. Maar ook bij deze groep gaat het doorgaans om geëngageerde mensen met een positieve instelling.

De trusteees vertolken gemeenschappelijke zorgen en maken zich sterk voor de gekozen oplossingsrichtingen. Wanneer hun visies en inspanningen door de achterban worden gesteund, en dat is afgaande op de informatie van onder andere projectleiders en professionals het geval, dan wordt hun optreden legitimiteit toegeschreven. In dat opzicht kunnen ze ook bijdragen aan een sterkere verankering van de lokale veiligheidszorg. Dat is overigens ook, of vooral, te danken aan het feit dat de participanten met één stem spreken. Zodra er conflicten zijn binnen de wijk (zie de problemen in het Amsterdamse Singelgebied om een schouw te formeren; zie de problemen in Deventer) wordt de legitimiteit van informele vertegenwoordiging betwist.

Wat Dovi (2007) de deugd van 'critical trust building' noemt, is bij deze trusteees volop zichtbaar: de opbouw van vertrouwen door beschikbaar en aanspreekbaar te zijn, door anderen uit te nodigen en te betrekken, door uit te leggen wat er is gebeurd en wat er staat te gebeuren. We zien zelfs dat ze burgers aanmoedigen zelf dingen aan te pakken (sociale zelfredzaamheid). Zoals een van de trusteees zei, het moet 'in de koppen' van mensen gaan zitten. Ze zijn dus bereid medebewoners te informeren en verantwoording af te leggen, al gaan ze daartoe niet de boer op (zoals veel politici zouden doen).

Dat betekent niet dat de trusteees van mening zijn namens anderen te spreken. Zoals in de vorige paragraaf is gezegd, claimen ze doorgaans niet als vertegenwoordiger op te treden. De trusteees claimen wel de wijk veiliger en leefbaarder te maken, en die claim wordt vertolkt in apolitieke 'res publica' termen (problemen opgelost willen zien). Voor zover trusteees 'representatiewerk' verrichten wordt dat door hen lang niet altijd als zodanig ervaren. Ze herdefiniëren wijkproblemen, verwoorden oplossingsrichtingen (bijvoorbeeld: schoonmaakacties, aandringen op snelheidscontroles, etc.), en proberen er ook aan bij te dragen dat problemen daadwerkelijk worden aangepakt (en beseffen dat daartoe machtsvorming nodig is).

Trustees nemen relatief veel verantwoordelijkheid op zich. Ze zijn steeds aanspreekbaar en nemen besluiten over lokale orde- en beheersproblemen. In dat opzicht vervullen ze een publiek ambt, een openbare betrekking, en fungeren ze min of meer als proto-wijkagent. Tegelijkertijd zijn ze te kritisch om aan het beeld van 'hulpsheriff' te voldoen. Hun vrijwillige inzet roept veel bewondering op en doet hun vertrouwenswaardigheid onder bewoners sterk toenemen. Trustees tellen echt mee. Ook professionals steken de loftrumpet over hen af. Daarbij zij aangetekend dat professionals en trusteees elkaar ook nodig hebben.

Trustees bevinden zich dus in een enigszins paradoxale situatie. Enerzijds steken ze hun ambities ten aanzien van het algemeen belang niet onder stoelen of banken en willen ze invloed uitoefenen; anderzijds zien ze zichzelf niet echt als vertegenwoordigers. In zekere zin zijn ze 'trustees tegen wil en dank'. Men wordt vertrouwenspersoon, omdat men nu eenmaal wordt aangesproken, sommigen aan de lopende band. Hun beschikbaarheid en de reputatie die daarop gebaseerd is maakt ze tot vertegenwoordiger.

De trusteees in de onderzochte wijken komen niet in alle opzichten overeen met de klassieke trusteee die Burke omschreef. Zij doen niet aan 'wijze besluitvorming', noch is een onpartijdige en gedistantieerde manier van afwegen van belangen herkenbaar. Allereerst omdat het niet zozeer gaat om denkers, maar om verantwoordelijke doeners en aanpakkers. Ze hebben weinig affiniteit met politieke deliberatie: er gaat weinig zorg uit naar het afwegen van visies of het

ontwikkelen van alternatieve visies. Hun zorg gaat meer uit naar het bereiken van concrete verbeteringen in het lokale leefklimaat. Daarbij oordelen ze niet paternalistisch ('Ik weet wat het beste is voor de wijk'). Zij zijn geen beheerders die 'boven' het volk zouden staan, maar eerder responsieve *guardians* die veel contact hebben met de achterban.

Zijn de trustees in de volledige zin van het woord responsief? Een responsieve houding veronderstelt openheid, beschikbaarheid en de bereidheid te communiceren. Responsiviteit kent meerdere aspecten (zie Warren 2008, Van Gunsteren 2006), zowel het verwerken van feedback (input van andere bewoners meenemen) als het afleggen van verantwoordelijkheid (informer en resultaten onder de aandacht brengen). Voor wat betreft het eerste aspect lijken trustees de input van andere bewoners niet echt van belang te vinden ('de problemen zijn al bekend'; 'de behoeften zijn duidelijk'). Wel hechten trustees veel belang aan rekenschap afleggen: anderen uitleg geven over de stand van zaken en aangeven in hoeverre problemen al dan niet zijn verholpen. De Rotterdamse en Amsterdamse trustees leggen niet zozeer binnen de projecten rekenschap af, maar juist daarbuiten. Ook dan fungeren ze als aanspreekpunt voor buurtgenoten. Ook de leden van Deventer taakgroepen leggen verantwoordelijkheid af over de initiatieven waarvoor ze subsidie en andere steun hebben verkregen. Vanuit hun zorg voor de leefbaarheid in de buurt kunnen deze actieve burgers echter moeilijk onpartijdig worden genoemd. Zo keren velen zich al snel tegen de 'belangen' van jongeren die ongemakken veroorzaken. De trustees spreken dan ook geen liberale taal ('kies zelf'), maar de taal van aanpassing ('doe normaal').

De trustees fungeren aldus als een 'goed rolmodel', vooral als aanjager en toezichthouder. Ze nemen niet alle taken op zich die met het beeld van de klassieke trustee kunnen worden vereenzelvigd. Ze zijn geen onpartijdige 'magistraat', wel zijn ze buurtbeheerder.



9 Conclusies

In het theoretische deel van deze studie hebben we eerst geconstateerd dat de greep van de overheid op de netwerksamenleving is verminderd. Het lokale bestuur ziet zich genoodzaakt samen te werken met allerlei belanghebbenden, experts en burgers. Tegelijk zetten nieuwe sociale bewegingen en allerlei burgerinitiatieven de bestuurlijke instituties onder druk. Electorale vertegenwoordiging heeft niet meer het rijk alleen. Het representatiebegrip dat er vaak mee samengaat, het 'delegate'-model, heeft grote tekorten: de preferenties van burgers zijn niet kant-en-klaar voorhanden om vervolgens bemiddeld te worden. Het concept van representatie heeft zich inmiddels aanzienlijk verbreed. Vertegenwoordiging wordt niet opgevat in termen van doorgeven van preferenties, maar als een dynamiek tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde. Op enige afstand transformeert de vertegenwoordiger de belangen van zijn of haar achterban. Het is een dynamiek van omvormen en kneden van opinies die overigens wel herkenbaar moeten blijven. Vertrouwen speelt in dit proces een doorslaggevende rol. De vertegenwoordigden vertrouwen erop dat vertegenwoordigers hun werk naar behoren doen; velen gaan daarbij af op de reputatie van woordvoerders: zij kunnen zich vinden in hun persoonlijkheid of zij voelen affiniteit met hun ideeën.

Dit beeld van vertegenwoordiging is van toepassing op maatschappelijke organisaties, nieuwe sociale bewegingen en vele projecten waarin burgers participeren. Hier ontstaan informele vormen van representatie: burgers dragen in een overleglichaam visies en posities uit die voor anderen herkenbaar zijn, zonder dat zij strikt een achterban vertegenwoordigen. Zij vervullen een publiek ambt zonder te beschikken over specifieke bevoegdheden. Degenen die een dergelijke openbare betrekking op zich nemen moeten wel betrouwbaarheid uitstralen. Deze actieve burgers handelen en beslissen niet namens anderen, maar zij staan voor een zaak. Het gaat dus om hun representatieve kwaliteiten zoals het omduiden van problemen en het bepleiten van mogelijke oplossingsrichtingen. Deze vormen van informele vertegenwoordiging noodzaken ertoe de valse tegenstelling tussen representatieve en directe democratie te heroverdenken. In het in-

formele representatiewerk van actieve burgers grijpen beide opvattingen in op elkaar.

Burgerparticipatie kan dus als een representerende activiteit worden beschreven. Iedere burger kan in principe (informele) vertegenwoordigende taken op zich nemen; het is niet nodig dat hij of zij op enigerlei wijze gekozen is. Zo beschouwd vormt representeren de kern van burgerschap. Burgerschap draait niet om zelfbestuur, maar om representatieve kwaliteiten. Binnen dat perspectief worden medezeggenschapslichamen niet beoordeeld op grond van het aantal burgers dat meedoet of in staat wordt gesteld mee te doen, maar op grond van de aard en de kwaliteit van de democratische representatie die in die lichamen wordt bereikt. De (noodzakelijke) kloof tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde wordt overbrugd wanneer de laatste met regelmaat zijn vertrouwen uitspreekt in de vertegenwoordiger. In termen van Van Gunsteren: dan ‘klopt’ de vertegenwoordiging. Er moeten natuurlijk wel wegen voorhanden zijn om vertrouwen uit te spreken of te weigeren.

Informele vertegenwoordiging vraagt om een ander betekeniskader. We hebben ons daartoe gewend tot het concept ‘trustee’, dat de politieke filosofie is binnengebracht door Edmund Burke. De trustee die hij schetst, opereert in grote vrijheid, gaat onpartijdig te werk en fungeert als beschermheer voor zijn achterban. In het woord klinkt ook de betekenis van beheerder van het openbare domein door. In veel opzichten gaat het om een paternalistische, voordemocratische vorm van vertegenwoordiging. In een democratische samenleving worden andere eisen gesteld aan vertrouwenspersonen. Zij dienen zich responsief en verantwoordelijk op te stellen: ze communiceren de verrichtingen binnen het overleg naar anderen, zijn ontvankelijk voor kritiek en laten zich informeren. Wat betreft deze responsiviteit gaan hedendaagse ‘vertrouwenspersonen’ vermoedelijk heel anders te werk dan de klassieke paternalistische trustees.

In het empirische deel van deze studie is nagegaan in welke opzichten actieve burgers als trustees kunnen worden beschouwd. Er zijn drie projecten in de lokale veiligheidszorg onder de loep genomen waarin de participanten over medezeggenschap beschikken. We geven antwoorden op de deelvragen die achtereenvolgens betrekking hebben op vertegenwoordiging, trustees, de rol van professionals en consensusvorming.

Vertegenwoordiging. Allereerst is vastgesteld dat het vocabulaire van afspiegeling en ‘evenredige vertegenwoordiging’ niet echt leeft. De deelnemers benutten uiteenlopende en conflicterende noties van representativiteit en vertegenwoordiging om hun positie en rol binnen de projecten te duiden. Sommige

noties zijn duidelijk onhoudbaar ('juiste afspiegeling'), andere vaag en de noties lijken naarmate men langer in deze lichamen actief is te veranderen van principieel naar pragmatisch: het gaat erom de doorstroom te bevorderen zodat er voldoende representativiteit is.

Men beseft dat woordvoerders van relevante groepen present moeten zijn, zij het dat niet alle groepen of straten binnen de wijk aan het woord hoeven te komen om zicht krijgen op de aan te pakken problemen en hotspots. We herkennen hierin de burkeaanse visie op trusteeschap. Om het algemeen belang te bepalen is het niet nodig dat de verschillende belangen naar rato vertegenwoordigd zijn. Veeleer is nodig dat ieder belang op een goede manier in de discussie meeklinkt.

De participerende burgers kunnen als trustees in letterlijke zin worden opgevat: zij manifesteren zich doorgaans als vertrouwenspersonen, zij het geen vertrouwenspersonen die zich expliciet een vertegenwoordigende rol toedichten. De meesten zijn ook niet geautoriseerd door een specifieke achterban. Ze spreken niet 'namens', maar ze krijgen – vaak tegen wil en dank – wel de rol van vertegenwoordiger toebedeeld, omdat ze als vast aanspreekpunt buurtbelangen (schoon, heel en veilig) verwoorden. Hun reputatie lijkt daarbij de doorslag te geven; omdat ze veel worden benaderd en daarvoor ook openstaan, lijken de bewoners te vertrouwen op deze kartrekkers. Op grond van die steun en affiniteit kunnen ze als representatief worden gezien.

De verwoording van deelbelangen (problemen voor de eigen voordeur) speelt zeker een rol, vooral in de startfase van de projecten, maar gaandeweg worden de projecten gekenmerkt door een grotere mate van eensgezindheid rond veiligheid en leefbaarheid. Overigens gaat het om een eensgezindheid waar de belangen van onder andere (hang)jongeren en cafébezoekers al snel buiten vallen. De behoefte aan spel en plezier is ondergeschikt aan de behoefte te streven naar orde en veiligheid.

Kenmerken van trustees. De burgerparticipanten in de projecten hebben een sterke publieke oriëntatie en handelen als buurtbeheerder (samen problemen oplossen; de kwaliteit van de buurt bewaken; bevorderen van sociale zelfredzaamheid). Zij doen dat vaak op basis van 'hart voor de zaak', een gevoelsmatige binding met de eigen buurt.

Een onpartijdige opstelling en de kunst om belangen goed tegen elkaar af te wegen zien we in mindere mate terug bij de trustees in de drie projecten. Werden de klassieke trustee en de trustee zoals Burke die schetst, gedreven door een attitude van 'boven de partijen staan', bij de aanspreekpunten is daarvan weinig te merken. Zij ontwikkelen weliswaar een breed perspectief op de buurt, maar staan tegelijk met de voeten in de klei en handelen eerder kans-

gedreven dan afstandelijk. Vanuit hun zorg voor de leefbaarheid in de buurt kunnen ze niet altijd onpartijdig worden genoemd. Zo keren velen zich al snel tegen de 'belangen' van jongeren die ongemakken veroorzaken. De trustees spreken dan ook geen liberale taal ('zelf kiezen'), maar de taal van aanpassing ('doe normaal').

Wat responsiviteit betreft, een aspect dat in het voordemocratische trusteeconcept gering ontwikkeld was, zien we eveneens een gemengd beeld. Enerzijds zien we weinig bereidheid om meer input van kennis te verkrijgen ('de hotspots zijn toch al bekend'); wel is er een grote bereidheid uit te leggen en resultaten te communiceren naar de bredere buurt.

De rol van professionals. De betrokken professionals fungeren als bewaker en aanjager van de projecten. Maar zij handelen niet paternalistisch. Ze respecteren de meningen en keuzes van burgers en hebben wat dat betreft geen sturende rol. In feite fungeren de deelnemers als publieke dienstverleners onder de vleugels van lokale uitvoerende instanties. Of nog anders verwoord: de burgers worden toegevoegd aan een gesmeerd team van frontlijnwerkers. Indien de ondersteuning door professionals zou wegvallen, zou het hele initiatief waarschijnlijk als een pudding in elkaar zakken (Fung 2004, Van Stokkom en Toenders 2010). Maar ook dan zouden veel trustees hun rol van 'vast aanspreekpunt' blijven vervullen. De professionals hoeven de participanten niet of nauwelijks te corrigeren. Men corrigeert eerder elkaar, vooral als het gaat om de verwoorde deelbelangen.

Consensusvorming. Deelbelangen worden haast vanzelf binnen het bredere kader van buurtbelangen getrokken. Binnen de opzet van de hier bestudeerde projecten is er relatief weinig ruimte om conflicterende meningen uit te spreken. Wat te doen staat is veelal duidelijk. Het terugdringen van buurtproblemen waar iedereen last van heeft, staat voorop. Daadwerkelijk aan de slag gaan heeft voorrang boven praten en delibereren. De projecten hebben dan ook een apolitiek karakter. De deelnemende burgers zijn eerder 'ja-zeggers' dan 'nee-zeggers'. Toch kunnen ze niet als volgzaam worden gekenmerkt. Ze zijn coöperatief, maar tegelijk kritisch. Het opbouwen en benutten van hindermacht is echter niet aan de orde.

Voor wat betreft de hoofdvraag van het empirische deel kan het volgende worden gezegd. Allereerst stellen medebewoners veel vertrouwen in de vaste aanspreekpunten. Dit onderzoek biedt dan ook een bevestiging van de these van Mark Warren (2000): vertrouwen gedijt in een sfeer van consensus. We kunnen daaraan voor de wijken die we hebben onderzocht toevoegen: vooral

in het besef van de nadelen van voormalige conflicten en animositeit in de buurt.

Trustees vormen een ‘voorhoede’ van buurtbeheerders die relatief vrij spel hebben in een setting van apolitieke veiligheidszorg, in zoverre de bewoners ‘automatisch’ de doeleinden van probleemaanpak onderschrijven. De zorg om de buurt en de bereidheid als beheerder op te treden doet aan de klassieke trustee denken. Dat doen zij echter op een democratische wijze: door aanspreekbaar te zijn en openheid van zaken te geven weten ze vertrouwen en instemming te winnen.

We zien slechts vaag de contouren terug van de onafhankelijk delibererende trustee zoals door Burke geschetst. Het gaat niet om afstand, reflectie en wijsheid. Onpartijdigheid en gedistantieerd oordelen zijn niet kenmerkend voor de hier onderzochte actieve burgers. Het gaat om doeners die urgente buurtbelangen op zich nemen, niet om praters die zich in alle rust toeleggen op meningsvorming. Dus geen deliberatieve leerschool (de oplossingsrichtingen zijn vaak al ‘gegeven’) maar een leerschool in samen aanpakken en verantwoordelijkheid nemen.

Tenslotte nog een tweetal bevindingen waar in dit onderzoek relatief weinig aandacht aan is besteed. Veel actieve bewoners stellen de samenwerking met professionals op prijs, onder andere omdat ze serieus worden genomen en de betrokken instellingen een gezicht hebben gekregen. Deze waardering van bewoners blijkt ook sterk samen te hangen met het bereiken van concrete resultaten (aanpak zichtbare problemen) (vgl. Van Stokkom en Toenders 2010). Ten tweede, de projecten in Rotterdam en Deventer laten ook zien dat lager opgeleide burgers als competente vertrouwenspersonen fungeren. Ook in relatieve achterstandwijken komt actief burgerschap van de grond.

In het volgende hoofdstuk bieden we tenslotte enkele reflecties en beschouwingen die aanknopingspunten kunnen bieden voor verdere theorievorming.

10 Discussie

Verschillen met deliberatieve formats

We hebben de onderzochte projecten aangeduid als overleglichamen gericht op probleemaanpak. Die benadering verschilt aanzienlijk van de gebruikelijke deliberatieve *formats* waarin de deelnemers vooral gericht zijn op kennisontwikkeling en het uitdiepen van vraagstukken, zodat meer afgewogen keuzes kunnen worden gemaakt. Een deliberatief forum fungeert als een *clearinghouse* voor kennis: er komen meer inzichten beschikbaar, en die kennis draagt bij aan het beter rechtvaardigen van beslissingen, die door meer deelgroepen gedragen kunnen worden (Fishkin 1991, Dryzek 2000, Leyenaar 2006).

Kennisverdieping en het aan bod laten komen van alle mogelijke visies spelen een minder grote rol in de hier onderzochte projecten. Het gaat om uitvoerende lichamen: er is niet veel zorg om input van alternatieve visies en er wordt al snel naar consensus toegewerkt. Er is wel veel zorg om concrete verbeteringen in het lokale leefklimaat te bereiken: het nemen van specifieke maatregelen die beantwoorden aan de problemen van de bewoners. Trustees nemen ook meer verantwoordelijkheid op zich dan de 'praters' in deliberatieve lichamen; zij leggen rekenschap af over ondernomen acties. Daardoor kan het vertrouwen tussen bewoners, professionals en de gemeente groeien.

De in dit onderzoek besproken participatieprojecten hebben we regelmatig betiteld als apolitieke lichamen. Het publieke belang is tamelijk nauw omschreven: 'schoon, heel en veilig' bevorderen. Taken en verantwoordelijkheden zijn relatief duidelijk. Het gaat dus niet om politieke vertegenwoordigers die in een context van conflicterende visies moeilijk tot een adequate omschrijving van 'publiek belang' kunnen komen. De projecten opereren binnen een relatief conflictvrije omgeving. De focus ligt op consensus en dienstverlening; er is een gedeelde visie op wat moet gebeuren. Men heeft niet te maken met het rumoer, de rompslomp, strijd en het wantrouwen die politieke activiteit eigen zijn (Theiss-Morse en Hibbing 2005). Juist de niet-politieke aard van het werk lijkt door de participanten op prijs te worden gesteld.

Toch is politieke besluitvorming niet helemaal weg. Er wordt binnen de bestudeerde lichamen wel degelijk beslist over vragen als: voor welke straten

is meer inzet nodig? (en in Deventer bijvoorbeeld ook: moeten verkeersdrempels dan wel speelplaatsen voorrang krijgen?). Er wordt beslist over extra uren inzet en wijkbudgetten. Dat is belastinggeld. Niettemin, het hele proces kan wel degelijk apolitek worden genoemd: er doet zich nauwelijks strijd voor, er zijn geen facties of politieke partijen actief, er worden geen campagnes gevoerd. De projecten trekken publiek begeesterde mensen aan, zonder binding aan partijen; georganiseerde belangen treden nauwelijks op de voorgrond. Het ontbreken van verkiezingen en electorale strategieën (retoriek) lijkt een gunstige voorwaarde om deze publieke oriëntatie voor het voetlicht te krijgen (Warren 2008). Dat laatste is uiteraard ook kenmerkend voor deliberatieve fora, maar uiteindelijk hebben die fora toch meer de trekken van een arena: er is snel strijd over verschilpunten.

Het verwijt van de 'participatie-elite'

De hier onderzochte projecten worden – net als andere burgerforums die voor ieder vrij toegankelijk zijn – gekenmerkt door zelfselectie. Zelfselectie dwarsboomt gelijkheid; mensen met veel interesse en degenen met relatief veel hulpbronnen, vooral opleiding, maar ook tijd en ervaring, doen mee. Vaak wordt laatdunkend gesproken over deze 'participatie-elite' die geen afspiegeling is van de bevolking. Mogelijk neigen sommigen ertoe om 'voor anderen' te spreken of over hun hoofden heen. Sommigen manifesteren zich als 'buurtburgemeesters', autocraten waarop nauwelijks controle mogelijk is ('Ze gaan hun eigen gang'; 'Je krijgt er geen vat op').

De frase 'niet representatief' geldt als standaardverwijt tegen burgerforums die op zelfselectie gebaseerd zijn. Daarbij wordt snel aangenomen dat degenen die niet op komen dagen, bezwaren zouden hebben tegen de gang van zaken. We hebben daar in dit onderzoek geen aanwijzingen voor gevonden – evenmin in vorig onderzoek (Van Stokkom en Toenders 2010). Wel bestond er in Deventer soms weerstand tegen de taakgroepen ('uitsloverij'), maar de initiatiefnemers slagen er meestal gemakkelijk in de benodigde handtekeningen in te zamelen. De medebewoners vinden het prima dat anderen een initiatief op touw zetten, of hebben er geen uitgesproken mening over.

De bevindingen van Van Marissing (2008) bevestigen dat. Uit zijn onderzoek blijkt dat een meerderheid van de bewoners ermee instemt dat degenen die geen gebruikmaken van de gelegenheid te participeren, zich erbij neerleggen dat beslissingen in hun nadeel kunnen uitvallen. Zolang duidelijk wordt verteld welke mogelijkheden er zijn, en wat er in de buurt gebeurt, lijken de meeste bewoners daar geen probleem mee te hebben. Wel willen bewoners veel en goed op de hoogte worden gehouden van wat er in hun buurt speelt.¹⁹

Sommige groepen doen weinig mee (jongeren en sommige etnische groepen), andere groepen zijn oververtegenwoordigd. Een gebruikelijke manier om daarmee om te gaan is een beroep te doen op een 'afspiegelingsprincipe': redeneren in termen van proportionele verdeling. Hoofdstuk 3 heeft geleerd dat de notie van afspiegeling theoretisch problematisch is. Zij is ook domweg niet realiseerbaar. Wat je ook doet, er zijn altijd weer etnische groepen of wijkdeelgroepen die standpunten hebben die niet meegenomen zijn. Wellicht leidt een *stratified sample framework* tot een meer representatieve verdeling, maar ook dan zullen niet alle vigerende ideeën en belangen worden verwoord. Daarnaast zijn er pragmatische bezwaren om een 'juiste afspiegeling' te realiseren: het is arbeidsintensief en het is maar afwachten of je geïnteresseerde burgers bereikt. Ook al zou je een redelijk evenredige samenstelling hebben, dan nog wordt verondersteld dat iedere subgroep en iedere burger een uitgekristalliseerde mening heeft. Maar zoals herhaaldelijk gezegd, meningen en belangen zijn in de maak, meestal latent en voorlopig, soms gebaseerd op enkele indrukken. Om al die redenen zouden we minder 'spastisch' kunnen omgaan met de eis van representativiteit. Te meer omdat een 'juiste afspiegeling' overbodig is indien de ideeën van de niet-actieve bewoners door actieve bewoners worden verwoord. Vanuit het gezichtspunt van *wát* gerepresenteerd wordt, levert zelfselectie dan ook geen problemen op. Tenslotte: bewoners zijn nog altijd vrij om al dan niet te participeren.²⁰

Niettemin, we wezen er eerder op, er zijn behoeften die niet snel zullen doorklinken in het overleg (spel en plezier bijvoorbeeld). Mede daarom is het noodzaak om de veel geconsulteerde groep van bezorgde actieve burgers steeds te verbreden en te vernieuwen. In de drie projecten wordt veel nadruk gelegd op doorstroming: het werven van nieuwe bewoners en daarmee input van nieuwe informatie en gezichtspunten. Daarnaast blijft het van belang dat professionals toezien op een faire procedure. Het is ook aan hen, als 'bewakers' van het hele project, om eventueel niet-vertegenwoordigde belangen te beschermen.

Professionals vervullen een sleutelrol. Uit veel onderzoek blijkt dat, wanneer zij weinig overtuigend overkomen of weinig daadkracht vertonen, burgers afzijdig blijven of zelfs wantrouwend worden. Omgekeerd, wanneer bewoners te spreken zijn over de handelwijze van professionals zullen zij zelf ook eerder gaan bijdragen aan het bevorderen van de leefbaarheid (Van Marissing 2008; voor een overzicht zie Van Stokkom en Toenders 2010).

Participatie en informele vertegenwoordiging

In zekere zin handelt iedere burger als vertegenwoordiger wanneer hij of zij ergens voor staat en als pleitbezorger optreedt. Dat representatiewerk verkrijgt

echter pas democratische legitimiteit wanneer burgers een responsieve houding aannemen: vertrouwen zien te winnen, zich verantwoorden en open staan voor kritiek. Deze informele vertegenwoordiging kan worden opgevat als kern van actief burgerschap. Ongevraagd het heft in handen nemen om publieke problemen en vraagstukken te bespreken en oplossingsrichtingen te verwoorden. Burgers staan dan voor iets; ze gelden als ijveraar, wellicht ook dwarsligger, maar ze kunnen een reputatie van betrouwbaarheid opbouwen door werk op zich te nemen en aanspreekbaar te zijn. De medebewoners stellen deze zorg van trustees doorgaans op prijs en spreken hun vertrouwen uit in de vertegenwoordiger. Dan 'klopt' de vertegenwoordiging (Van Gunsteren 1992).

Met Plotke (1997) zouden we burgerparticipatie niet tegenover democratische representatie willen plaatsen. Participeren is representeren. Dat besef maakt ons inziens deel uit van een ontwikkeling naar een meer volwassen democratie. Voor zo'n democratie zijn de volgende inzichten van belang:

- het besef dat politiek activisme eerder de uitzondering is dan de regel en dat politiek bedrijven vaak moeilijk en vervelend is;
- lang niet iedereen wenst te participeren; maar als directe belangen in het spel zijn, dienen burgers wel over mogelijkheden daartoe te beschikken;
- formele en informele vormen van representatie, geautoriseerd en niet-geautoriseerd, bestaan naast elkaar, en hebben elk een legitieme functie;
- informele vertegenwoordigers die invloed willen verkrijgen, zijn aangewezen op het opbouwen van vertrouwen en het afleggen van verantwoording.

In een volwassen democratie is er geen behoefte aan permanente deelname aan de macht, 'in alle geledingen en op alle niveaus', zoals de radicale hervormers van de jaren zestig zeiden. Volgens dat droombeeld – of beter: nachtmerrie – zouden actieve burgers op elk moment in de besluitvorming moeten kunnen participeren. Maar constante bestuursparticipatie door alle burgers gezamenlijk is noch te praktiseren noch wenselijk. Formele zeggenschap in allerlei instituties heeft uiteraard enkele voordelen. Wanneer leden van een vereniging stemrecht hebben, kunnen zij het bestuur naar huis sturen. Maar het bestuur, ook het politieke bestuur dat na een verkiezing aantreedt, heeft binnen die formele opvattingen het initiatief: leiding geven en de beslissingen in een beleidsprogramma vertalen. Dat bestuurlijke primaat leidt vaak tot (over)regulering. Formele verantwoordelijkheden en een overmaat aan regelgeving kunnen het zoeken van creatieve oplossingen en het nemen van initiatieven gaan hinderen; bestuurders kunnen zich gaan indekken tegen fouten. In veel situaties lijken informele opties aantrekkelijker: zelf verantwoordelijkheid nemen, vormgeven aan probleemoplossingen en het verhelpen van conflicten.

Een republiek van omnicompetente burgers, van duizendkunstenaars, bestaat niet (Van Stokkom 1992). Belangrijker is dat burgers de politici in de bestuurslagen met enige regelmaat naar huis kunnen sturen. En dat zij, indien nodig, aangemoedigd worden zelf initiatief te nemen en daarvoor democratische legitimiteit zien te winnen. In onveilige stadsdelen moeten zij dan wel kunnen rekenen op steun van professionele frontlijnwerkers. Daarnaast zou de verhouding met bestuurlijke instanties duidelijk moeten zijn. Dat komt nu aan bod.

Het beginsel van subsidiariteit

Bij de afweging welk type vertegenwoordiging – formeel of informeel – het meest passend is kan het beginsel van subsidiariteit sturing geven. Dat beginsel houdt in dat hogere bestuurslagen niet iets moeten doen wat door lagere instanties of door burgers zelf kan worden afgehandeld. Zo heeft in het Verdrag van Maastricht (1992) de Europese Unie het subsidiariteitsbeginsel aangenomen als regulerend principe voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten. De Europese Commissie is sindsdien bij het uitbrengen van beleidsvoorstellen verplicht een verantwoording bij te voegen op grond van een ‘subsidiariteitstoets’. Hogere bestuurlijke lagen mogen hun gezag enkel ‘aanvullend’ (‘subsidiarium’) uitoefenen wanneer de lagere instantie tekortschiet. Zij zijn er om de meer lokale gezagsinstanties aan te vullen en te vervolledigen.

Dat beginsel heeft ook betrekking op alledaags handelen door burgers. Een voorbeeld uit de sfeer van behartiging van belangen van patiënten kan dat verduidelijken. Volgens het genoemde beginsel zijn formeel wettelijk vastgestelde vertegenwoordigers waaronder curatoren en bewindvoerders een laatste redmiddel. De voorkeur gaat uit naar informele vertegenwoordiging, liefst mensen uit het netwerk van de patiënt zelf. Deze kan door hem of haar gemachtigd zijn, en wordt daarmee een vertegenwoordiger of zaakwaarnemer.²¹ Inzet van het subsidiariteitsbeginsel is dus activiteiten op een zo laag mogelijk niveau te organiseren. Primair zouden de directe betrokkenheid en het engagement van burgers benut moeten worden. Het beginsel beoogt daarmee een terugdringing van de rol van autoriteiten (en minimale toepassing van dwangmiddelen).

Het beginsel kan ook in de context van buurtproblemen worden toegepast. Zonder twijfel wordt op dit gebied veel door de overheid gedaan, en daar zijn goede redenen voor. Maar ook nu zouden de direct betrokkenen het voortouw kunnen nemen. Dikwijls hebben bewoners de meeste kennis van lokale misstanden en brengen ze geschikte oplossingsrichtingen naar voren. Sociale zelfredzaamheid staat dan voorop. Wanneer bestuurlijke organen interveniëren, zouden ze dat niet meteen vanuit de eigen (bureaucratische, regelgeleide) lo-

gica moeten doen, maar in directe aansluiting op hetgeen 'aan de basis' gebeurt. Eerst zijn de betrokkenen zelf aan zet, en pas als die strategieën en middelen hebben gefaald, komen de formele autoriteiten in beeld. Uitgangspunt is dat het vaststellen van het probleem of conflict waarop beleid gericht moet worden, van meet af aan participatoir plaatsvindt. Overigens wordt dat vaststellen in de praktijk vaak gekenmerkt door interactie tussen probleemdragers (of 'claimers' van bepaalde problemen) en degenen die verantwoordelijkheid nemen (professionals en actieve burgers). Het aantrekkelijke van deze zienswijze is dat probleem- en conflictoplossing niet gemonopoliseerd kan worden (Blad 2005).²²

Het voorgaande kan geconceptualiseerd worden in een oplopende reeks van aanpakken en regelingen die verschillen qua intensiviteit en urgentie, van informeel, over facilitering en ondersteuning door professionals, tot bestuurlijke instanties (gemachtigd door de gemeenteraad).

Publieke ondernemers

Trustees richten zich op het realiseren van een collectief goed, zoals een schone en leefbare buurt. Ze verzetten veel werk en sommigen nemen bijvoorbeeld het schoonmaken van de straat spontaan ter hand. Zij leveren daarmee een disproportionele bijdrage aan de productie van het collectieve goed. Trustees vervullen niet alleen een ambt, een openbare betrekking, maar ze fungeren in feite ook als onbaatzuchtige publieke ondernemers. Zij nemen het buurtbeheer op zich waarvan anderen de vruchten kunnen plukken. Ook trachten ze andere burgers ertoe te bewegen een bijdrage te leveren aan de bescherming of versteviging van een collectief goed, bijvoorbeeld het publieke plantsoen schoonhouden en het aanspreken van balsturige kinderen (zie Crenson 1983, 1987). Hun optreden heeft een voorbeeldwerking. De boodschap is: 'Hou jij ook de straat schoon'. Zij laten zien wat mogelijk is en proberen anderen zover te krijgen dat zij ook de handen uit de mouwen steken of zich houden aan de regels. Ze geven het signaal af dat vrijwillige actie loont.

De publieke gemeenschap is op deze initiatieven aangewezen. Ten eerste omdat we door vrijwillige collectieve actie drang en dwang, regulering en reglementering, voor kunnen blijven. Zoals bekend: dwang is een (buitengewoon) ineffectief middel om naleving te bevorderen. Het is veel effectiever in te zetten op spontaan nalevingsgedrag (Ayers en Braithwaite 1995). Ten tweede, er wordt door de energieke burgers, de 'gekken', meer gedaan dan waartoe men verplicht is. Het initiatief komt van één kant. Juist dat eenrichtingsverkeer kan echter de negatieve spiraal van wantrouwen en afwachten doorbreken, en kan een zichzelf versterkend proces van uitwisseling op gang

brenge. Want de begunstigde partij voelt zich wellicht verplicht en is op haar beurt bereid een bijdrage te leveren. Er kan dus een proces van wederkerige hulp in gang worden gezet (Pessers 1999).

Deze vormen van coöperatie zijn niet gebaseerd op en vloeien niet voort uit onderhandeling tussen gelijke partijen. De interactie is niet in termen van een contract te begrijpen. Samenwerking wordt door een initiatief nemende groep bewerkstelligd die poogt anderen te verleiden dezelfde taken op zich te nemen. En wel door het goede voorbeeld te geven. Het voorbeeldgedrag van de trustees getuigt dus van een geheel andere zienswijze dan onderhandelingsmodellen en contractmodellen suggereren. Er is misschien zelfs sprake van een paradigmawisseling: het gaat niet zozeer om samen besluiten nemen, de formalisering daarvan in bijvoorbeeld een convenant en actie daarop afstemmen. Het gaat eerder om initiatieven van actieve burgers die navolging kunnen verkrijgen. Burgerschap wordt aldus niet benaderd vanuit een egalitair perspectief ('one man, one vote'; 'gelijke rechten en plichten'), maar vanuit een voortrekkersperspectief: informeel leiderschap van 'actieven'.

Overheid en professionals

Binnen de theorie van subsidiariteit worden formalisering en regulering gezien als *ultimum remedium*. Eerst wordt het speelveld van actieve burgers en hun initiatieven benut. De overheid legt daarbij het accent op het stellen en bewaken van de kaders. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om regels ter bestrijding van overlast. Het kan ook gaan om rechtstatelijke beginselen of principes van goed bestuur. In dat geval ziet de overheid erop toe dat in de medezeggenschapstrajecten geen grenzen worden overschreden. Het zal duidelijk zijn dat de overheid zich binnen deze opvatting een betrekkelijk passieve rol aanmeet. Zij doet niet meer dan het slaan van de piketpaaltjes waarbinnen ieder zich naar vrijheid kan bewegen. Zij neemt waar wat er gebeurt, maar het zal niet vaak nodig zijn dat ze daadwerkelijk ingrijpt.

Niettemin, om veiligheidsproblemen aan te pakken, zullen inspanningen van burgers doorgaans snel tekortschieten. Bovendien lopen zij ook risico's. Binnen de veiligheidszorg zijn we daarom al gauw aangewezen op de middenpositie die binnen de drie onderzochte projecten is geschetst: samenwerking tussen professionals en burgers binnen een gestructureerd kader ('accountable autonomy'). Binnen dat kader is de keuze voor probleemoplossingen primair niet in handen van de autoriteiten (hoewel zij wel de eindverantwoordelijkheid voor het project hebben). Noch hebben we te maken met een proces van volledige deregulering van leefbaarheidsproblemen (waarbij professionals zich geheel terugtrekken).

Sinds de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning wordt meer waarde gehecht aan autonomie, zelfsturing en sociale zelfredzaamheid. Dat betekent een andere taakopvatting voor professionals: ze hebben de taak het publieke handelen van burgers, en daarmee de maatschappelijke zelfregulering, te ondersteunen en bevorderen. Zo beschouwd gelden zij als de voornaamste bondgenoten van trustees, de informele vertegenwoordigers die op maat initiatief nemen. Voor burgerparticipatie is een apart soort professionaliteit nodig, dat inzet op facilitering en empowerment. Het gaat om het ruimte geven, activeren en realiseren van eigen probleemoplossend vermogen. Zonder steun in de rug (wijkbudget; inzet van professionals) komen projecten doorgaans niet van de grond.

Tegelijk bestaat het gevaar dat de overheid dit frontlijnwerk van professionals gaat instrumentaliseren (monitoring; prestatie-indexen; etc.). Dat zou de tendens versterken om burgerparticipatie vooral te zien als een communicatief sturingsinstrument dat draagvlak verzekert en hindermacht (klachten; bezwaarschriften) voorkomt. De inzet is dan: minder last hebben van burgers. De ondersteuning van burgerparticipatie is tijdrovend, maar het moet nu eenmaal om burgers tevreden te houden (Tonkens en Verhoeven 2010, Hurenkamp en Tonkens 2011).

Burgers doorzien dat 'verplichte nummer' snel. Zij haken dan ogenblikkelijk af. Het lijkt aantrekkelijker in te zetten op 'best persons': de koppeling van daadkrachtige professionals aan trustees. Twee typen vertrouwenspersonen die elkaar kunnen bevruchten en een positieve dynamiek op gang kunnen brengen.

Bijlage: Topiclijst interviews

- 1 *Feitelijke informatie over het project en deelnemers*
 - Betrokken mensen en organisaties. Hun posities. Wisselingen / vaste teams?
 - Doelstelling van het project. Duidelijk / transparant proces?
- 2 *Motieven deelnemers*
 - Animo voor het project. Werving. Veel / weinig deelnemers.
 - Motieven voor deelname.
 - Ervaring van deelnemers. Participatie elders?
- 3 *Vertegenwoordiging en trusteeeship*
 - Representativiteit. Alle belanghebbenden in de wijk bereikt? Moeilijk bereikbare groepen nodig? Waarom wel/niet?
 - Vertegenwoordiging. Belang hele buurt of 'eigen straat' / bepaalde groep? Vertegenwoordiging van waarden / belangen, of personen / groepen?
 - Zorg / beheer. Gaat de wijk aan het hart? Bereidheid zorg op zich te nemen. Voorbeelden
 - Onpartijdigheid. zelfstandig en onafhankelijk functioneren. Belangen zorgvuldig afwegen. Lokale kennis over instanties en (deel)gemeentepolitiek.
 - Responsiviteit. Openstaan voor mening van anderen. Communicatie. Aanspreekbaarheid. Bereidheid zich te verantwoorden.
- 4 *De rol van de projectleiding en professionals*
 - Sturen of faciliteren. Actief / passief (laissez faire). Wanneer ingrijpen?
 - Invloed op de discussie en besluitvorming.
 - Ingaan tegen / correctie van meningen / voorstellen van burgers? Hoe?
- 5 *Het overlegproces en consensusvorming*
 - Verloop van besluitvorming. Consensus bij voorbaat? Uitvoerige discussies? Onenigheid? Waarover strijdpunten? Compromisvorming?
 - Besluiten in voordeel van sommige partijen? Hoe gaat dat in zijn werk?
 - Opbouw van vertrouwen. Onderling respect / begrip.

6 *Resultaten van het project*

- Concrete resultaten van het overleg? Wat is meerwaarde?
- Realiseren bredere doelstellingen veiligheid / leefbaarheid.
- Veranderingen binnen denkwijzen. Beter zicht op problemen en probleembestrijding?

Noten

- 1 Ook dit toezien op de belangen van anderen heeft paternalistische trekken. Volgens Smith (1995) dienen trustees daarom aan te geven welke publieke belangen prioriteit verdienen en waarom.
- 2 In de huidige toeschouwersdemocratie (Manin 1997) komen die persoonlijke attitudes weer sterker op de voorgrond te staan.
- 3 Maar zie Tonkens 2009 en Van Gunsteren 2006 en 1992.
- 4 Hiermee is overigens niet Rousseaus favoriete staatsvorm aangeduid. In *Du contract social* beschrijft hij de Romeinse staatsvorm als zodanig.
- 5 Illustratief daarvoor is de theorie van Schumpeter. Voor een kritiek op die visie zie onder andere Urbinati en Warren 2008, en Plotke 1997.
- 6 <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>
- 7 <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>
- 8 Pitkin (1967) spreekt in dit verband over 'unattached'. Zie ook Disch 2008.
- 9 Door *random selection* (een steekproef onder de bevolking zoals bij *deliberative polls* wordt benut) of door initiële stratificatie (het toevoegen van leden uit ondervertegenwoordigde groepen) kan dit bezwaar enigszins worden ondervangen.
- 10 Een Haagse wijk (Zeeheldenkwartier: pilot bewonersparticipatie en veiligheid) die aanvankelijk onderzocht zou gaan worden is afgefallen omdat burgers onvoldoende een stempel kunnen drukken op de beleidsuitvoering.
- 11 Uit een tussentijdse evaluatie (7 januari 2010) bleek dat de politie drie keer actie heeft ondernomen op controle van snelheid, in totaal 28 uur. Er werden 35 bekeuringen geschreven. Drugsoverlast werd in 45 uur aangepakt. In alle coffeeshops werd extra gecontroleerd. Verder werd tijdens deze acties bekeurd voor blowen en drinken op straat en vervuiling.
- 12 De bedenker van de Wijkaanpak vermeldde in het interview het volgende: "De Deventer Wijkaanpak is eigenlijk een grote zelfbedieningswinkel, waar je de tools kunt halen die je nodig hebt. We lopen wel op tegen de grenzen van onze capaciteiten. We zien na 18 jaar nog steeds een toename van initiatieven. Het afgelopen jaar hebben we 219 projecten moeten faciliteren."

- 13 Zie deelgemeente Delfshaven, wijkanalyse t.b.v. Integraal Wijkactieprogramma 2011.
- 14 Zie o.a. Gemeente Deventer, Wijkanalyse Wijk 2.
- 15 Zie de site van oud-wethouder Els Iping.
- 16 Een van de respondenten: “Door die heterogeniteit is het hier leven en laten leven. Wat dat betreft is het een atypische buurt, dat los-vaste, dat anarchistische. Mensen zetten zich ergens voor in omdat ze het belangrijk vinden, maar stappen er ook net zo makkelijk weer van af ... Waag het niet je met anderen leven te bemoeien. Variëteit. Iedereen heeft wel iets met de Nieuwmarkt, maar beleeft dat als iets persoonlijks.” Een buurtregisseur: “Het is wel een bepaald slag mensen. Zoals je de grachtengordel hebt, rijk maar toch rood. En die een enorme betrokkenheid houden.”
- 17 Deze kenmerken van ‘trusteeship’ zijn op basis van hoofdstuk 5 geëxpliciteerd.
- 18 Deventer: 11 interviews, waarvan 7 burgers en 4 professionals (de projectleider bij Raster, een coördinator/lid van het wijkkoppel, een opbouwwerker en een politiemann).
Rotterdam: 10 interviews, waarvan 6 burgers en 4 professionals (twee politiemensen en tevens projectcoördinatoren, een toezichthouder, en een opbouwwerker).
Amsterdam: 11 interviews, waarvan 6 burgers en 5 professionals (de projectleider, twee politiemensen, een medewerker van de milieupolitie en een ambtenaar van de deelgemeente).
- 19 In Utrecht heerst overwegend tevredenheid over het feit dat de wijkraadsleden niet gekozen zijn. Hoewel erkend wordt dat representativiteit lang niet optimaal is, wordt dat niet als belemmering voor het functioneren van de wijkraadsleden gezien. De mogelijkheid van de leden om diverse meningen in te brengen wordt belangrijker geacht dan representativiteit (Lammerts en Huygen 2005).
- 20 Recent onderzoek (Bakker en Denters 2011) laat zien dat er vrijwel geen verschillen zijn tussen het ideeëngoed van de minder actieve bewoners en de meest actieve bewoners. Zij maken zich blijkbaar over dezelfde zaken druk.
- 21 Zie Rapport *Mentorschap in perspectief*, Utrecht: Vilans 2007. http://www.vilans.nl/docs/producten/rapport_mentorschap_in_perspectief.pdf
- 22 Wat dat betreft hebben projecten als De Buurt Bestuurt en de Schouwgroep trekken van buurtbemiddeling, mediation en herstelgericht groepsoverleg (Blad 2005).

Literatuur

- Ackerman, B. en J.S. Fishkin 2004, *Deliberation Day*, New Haven: Yale University Press.
- Ackerman, T., M. Hajer en J. Grin 2004, The Interactive State: Democratization from Above?, *Political Studies* vol. 52, 82-95.
- Ankersmit, F. 1997, *Macht door Representatie*, Kampen: Kok Agora.
- Ankersmit, F. 1990, Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat, in: F.R. Ankersmit (red.), *De navel van de geschiedenis. Over interpretatie, representatie en historische realiteit*, Groningen: Historische Uitgeverij.
- Avritzer, L. 2008, *Civil Society, Participatory Institutions and representation: From Authorisation to the Legitimacy of Action*, Dados vol. 4. http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100006
- Ayres, I. en J. Braithwaite 1995, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, New York: Oxford University Press.
- Bakker, J. en B. Denters 2011, Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, te verschijnen.
- Barnes, M. et al. 2003, Constituting 'The Public' in Public Participation, *Public Administration*, vol. 81 nr. 2, 379-399.
- Becker, M. 2007, *Bestuurlijke ethiek. Een inleiding*, Assen: Van Gorcum.
- Becker, M. & W. Pieters 2006, Ethics of e-voting: an essay on requirements and values in internet elections, in: P. Brey et al. (red.), *Ethics of new Information technology: Proceedings of the sixth international conference of computer ethics (CEPE 2005)*, Enschede: Center for telematics and information technology.
- Becker, M. 2005, Integrity; the importance of a conceptual analysis for understanding the morality of public servants, Paper ASPA/European Integrity-Network, Leuven.
- Bellamy, R. en D. Castiglione 2011, Democracy by Delegation? Who Represents Whom and How in European Governance, *Government and Opposition*, 46 (1): 101-125.

- Blad, J. 2005, Herstelrecht en subsidiariteit van strafrecht, *Tijdschrift voor Herstelrecht* 5 (2): 14-29.
- Bovens, M. en A. Wille (2011), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker
- Boutellier, H. 2011, *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Brown, M.B. 2006, Survey Article. Citizen Panels and the Concept of Representation, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14 nr. 2, 203-225.
- Burke, Edmund, Speech to the electors of Bristol (3 Nov. 1774), in: H.G. Bohn (red. 1854), *The Works of the Right Honourable Edmund Burke. Volume I*, 446-448. Zie: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>
- Caem, B. van 2008, *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*, Dynamics of Governance, Veiligheid & Burgerschap, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Carr, P.J. (2005), *Clean Streets: crime, disorder and social control in a Chicago neighborhood*, New York: New York University Press.
- Castiglione, D. en M. Warren 2006, *Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues*, Prepared for delivery to "Rethinking Democratic Representation" Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia.
- Conniff, J. 1993, Burke and India: The Failure of the Theory of Trusteeship, *Political Research Quarterly*, vol. 46 nr. 2, 291-309.
- Conniff, J. 1977, Burke, Bristol and the Concept of Representation, *The Western Political Quarterly*, vol. 30 nr. 3, 329-341.
- Crenson, M.A. 1987, The private stake in public goods: overcoming the illogic of collective action, *Policy Sciences* 20 (3): 259-276.
- Crenson, M.A. 1983, *Neighborhood Politics*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Devos, C. 2006, *De kleermakers en de keizer: inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*, Gent: Academia Press.
- Disch, L. 2008, Representation "Do's and Don'ts": Hanna Pitkin's The concept of representation, <www2.univ-paris8.fr/scpo/lisadisich.pdf>
- Dovi, S. 2010, Measuring Representation: Rethinking the Role of Exclusion, APSA 2010 Annual Meeting paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1642537
- Dovi, S. 2007, *The Good Representative*, Oxford: Blackwell.
- Dryzek, J.S. 2000, *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford University Press.

- Eulau, H. et al. 1959, The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke, *The American Political Science Review*, vol. 53 nr. 3, 742-756.
- Elchardus, M. 2002, *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Elchardus, M. en W. Smits 2003, *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: Vubpress.
- Elster, J. 1998, Deliberation and Constitution Making, in J. Elster (red.), *Deliberative Democracy*, New York: Cambridge University Press, 97-122.
- Fishkin, J. 1991, *Democracy and Deliberation*, New Haven: Yale University Press.
- Fung, A. 2004, *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Geenens, R. en R. Tinnevelt 2007, *De stem van het volk. Democratie als gesprek*, Leuven: Lannoo.
- George, A.L. & A. Bennett 2005, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge MA: MIT.
- Gunsteren, H. van 2006, *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, H. van 1992, *Eigentijds burgerschap*, Den Haag: WRR.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven 1993, De Ongekende Samenleving, *Beleid en Maatschappij*, vol. 20, nr. 3, 114-125.
- Heysse, T. 2010, *Deliberatie en politieke representatie*, <<http://soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W11-179.pdf>>
- Hibbing, J.R. en E. Theiss-Morse 2001, *Stealth Democracy: Americans' beliefs about How Government Should Work*, Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Hill, B.W. 1975, *Edmund Burke on Government, Politics and Society*, Burghton: Harvester Press.
- Hurenkamp, M. e.a. 2006, *Wat burgers bezielt*, Den Haag: Nicis Institute.
- Hurenkamp, M. en E. Tonkens 2011, *De onbeholpen samenleving: burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*, Amsterdam University Press.
- Judge, D. 1999, *Representation. Theory and Practice in Britain*, Oxford: Routledge.
- Lammerts, R en A. Huygen 2005, *Vertrouwen door dialoog. Balans van vier jaar Utrechtse wijkaanpak*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- Larsen, Q. 2000, *Administration. Ethics and Democracy*, Londen: Ashgate Publishers.
- Leyenaar, M. 2007, *De last van ruggespraak*, oratie 19 januari 2007, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Manin, B. 1997, *The principles of representative government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. 2004, Representation Revisited: An Introduction to the Case against Electoral Accountability, *Democracy and Society*, vol. 2 nr. 1, 12-13.
- Mansbridge, J. 2003, Rethinking Representation, *American Political Science Review*, vol. 97 nr. 4, 515-528.
- Marissing, E. van 2008, *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*, KNAG / Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht
- McCrone, D. en J. Kuklinski 1979, The Delegate Theory of Representation, *American Journal of Political Science*, vol. 23 nr. 2, 278-300.
- Ossewaarde, R. e.a. 2008, *Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel*, www.innovatieburgerparticipatie.nl
- Peruzzotti, E. 2006, Representation, Accountability and Civil Society, in: L. Jordan and P. van Tuijl (eds.), *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovation*, London: Earthscan, 43-60. Voorheen verschenen on line: Paper prepared for the session "Civil Society and democratic innovation in Latin America: The politics of social accountability and control" LASA XXV International Congress, Las Vegas.
- Pessers, D. 1999, *Liefde, solidariteit en recht. Een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerigheidsbeginsel*, Universiteit van Amsterdam (dissertatie).
- Pitkin, H.F. 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley CA: University of California Press.
- Plotke, D. 1997, Representation is Democracy, *Constellations*, vol. 4 nr. 1, 19-34.
- Przeworki, A. 2010, *Democracy and the Limits of Self-Government*, New York: Cambridge University Press.
- Rehfeld, A. 2009, Representation Rethought: On Trustees, Delegates and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy, *American Political Science Review*, vol. 103 nr. 2, 214-230.
- Rehfeld, A. 2006, Toward a General Theory of Political Representation, *The Journal of Politics*, vol. 68, 1-21.

- Ringeling, A.B. 2004, 'Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?', in: B.F. Steur e.a. (red.), *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rosanvallon, P. 2008, *Counter Democracy. Politics in an Age of Distrust*, vert. A. Goldhammer, New York: Cambridge University Press.
- Saward, M. 2006, The Representative Claim, *Contemporary Political Theory*, vol. 5, 297-318.
- Saward, M. 2008, Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 17, 1-22.
- Scholte, R.D. 2008, Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. Een empirische verkenning, in: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: BJU, 223-242.
- Scott, K.T. en A.B. Hoover 1991, *Trustee Leadership Development*, Indianapolis, 1991 <http://www.leadershipmontana.org/user-uploads/basicpage-ings/TLDIntrotoTrusteeship.pdf>
- Skogan, W.G. 2006, *Police and Community in Chicago. A Tale of Three Cities*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Smith, D.H. 1995, *Entrusted. The Moral Responsibilities of Trusteeship*. Bloomington and Indianapolis: Indiana UP.
- Smith, G. 2009, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, New York: Cambridge University Press.
- Stephan, M. 2004, Citizens as Representatives: Bridging the Democratic Theory Divides, *Politics & Policy*, vol. 32 nr. 1, 118-135.
- Stokkom, B. van 1992, *De republiek der weerbaren. Burgerschap, publieke actie en sociaal-democratie*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Stokkom, B. van 2006, *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stokkom, B. van & N. Toenders 2010, *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Terpstra, J. 2008, Burgers in veiligheid. Lokale netwerken en buurtcoalities, in: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: BJU, 243-266.
- Theiss-Morse, E. en J.R. Hibbing 2005, Citizenship and Civic Engagement, *Annual Review of Political Science*, 8, 227-249.
- Tonkens, E. 2008, *De bal bij de burger*, Amsterdam University Press (oratie).
- Tonkens, E. 2009, Burgerparticipatie en burgerinitiatief, in: E. Tonkens (red.), *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: Sun Trancity, 125-141.

- Tonkens, E. en I. Verhoeven 2010, Conclusie: Brave burgers gezocht en gevonden, in: I. Verhoeven en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Genneep, 259-268.
- Tops, P. 2007, *Regime verandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam: Atlas.
- Urbinati, N. 2006, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago: The Chicago University Press.
- Urbinati, N. 2005, Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation, *Constellations*, vol. 12 nr. 2, 194-222.
- Urbinati, N. en M. Warren 2008, The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, *The Annual Review of Political Science*, vol. 11, 387-412.
- Verhoeven, I. 2008, *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: Aksant.
- Verhoeven, I. en M. Ham (red.) 2010, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Genneep.
- Wagenaar, H. en B. Staffhorst 2006, Burgerbestuur en de complexiteit van de stadswijk, in: John Grin e.a. (red.), *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant, 47-65.
- Warren, M. 2009a, Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory, in: J. DeBardeleben & J. Pammett (reds.), *Activating the Citizen*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Warren, M. 2009b, Governance-driven Democratization, *Critical Policy Studies*, vol. 3 nr. 1, 3-13.
- Warren, M. 2008, Citizen Representatives, in: M.E. Warren & H. Pearse (eds.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, New York: Cambridge University Press, 50-69.
- Warren, M. 2000, Democratic Theory and Trust, in: idem (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press, 210-234.
- Warren, M. 1996, What should we expect from more democracy?, *Political Theory*, vol. 24 nr. 2, 241-270.
- Williams, M. 1996, Burkean "Descriptions" and Political Representation: A Reappraisal, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29 nr. 1, 23-45.
- Wittebrood, K. en M. van Beem 2004, Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?, in: RMO, *Sociale veiligheid organiseren*, advies 31, Den Haag: Sdu, 273-337.

Witteveen, W. 1997, De nuttige fictie van het algemeen belang, *Feit en Fictie*,
vol. 3, nr. 2, 15-34.

Yin, R.K. 1993, *Applications of case study research*, Londen: Sage.

Young, I.M. 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.



Register

- aanspreekbaar(heid) 9, 104, 111, 116, 121
- aanspreekpunt 72, 89, 90-95, 97-98, 101-105, 109-110
- accountable autonomy 59, 60-61, 72, 119
- actieve burger 15, 55, 59, 61, 67, 69-71, 82, 87, 90, 97-98, 101, 103, 105, 107-108, 111, 115-116, 118-119
- afgevaardigde 27-28, 36, 38, 82, 100
- afspiegeling 13, 25-27, 32-33, 65, 72, 78, 80-83, 100, 108-109, 114-115
- algemeen belang/publiek belang 11, 33, 35-39, 45, 52, 72, 83-84, 87-88, 95, 103-104, 109, 113
- apolitiek/gedepolitiseerd 54, 82, 97, 99, 104, 110-111, 113-114
- beheer (buurtbeheer) 11-13, 37, 53-54, 103, 118, 121
- beheerder (buurtbeheerder) 11, 13-14, 54-55, 68, 91, 97-98, 103, 105, 108-109, 111
- belangenbehartiging 31, 36, 38, 41, 47-48
- burgerinitiatief 10, 15, 23, 107
- burgerschap 11, 14-15, 30, 51, 67-68, 100, 102, 108, 111, 116, 119
- Buurt Bestuurt, De 7, 15, 62-63, 69-71, 81, 94-95, 124
- besluitvorming 20, 26, 43-44, 49-50, 83, 104, 113, 116
- betrouwbaar(heid) 44, 46, 51, 107, 116
- civil society 15, 20, 31-32, 41-42, 46-49
- claim (politieke) 21-22, 26, 31-32, 46-48, 97, 101-102, 104, 118
- compromisvorming 23, 45, 50-51, 121
- consensus(vorming) 9, 52, 54, 68-70, 72-73, 75-76, 81, 85, 99-100, 108, 110, 113
- delegate 12, 15, 25, 27-28, 32, 35, 42-43, 102, 107
- deliberatie/beraad(slagings) 9, 32-33, 35-40, 50, 104, 110-111, 113-114, 123
- democratie (democratisch) *passim*
- Deventer wijkaanpak 15, 62, 65-66, 71, 76, 78-79, 83, 86, 97-98, 123
- eigenbelang/particulier belang 11, 22, 29, 31, 35-37, 45, 72, 84, 87-89
- expertise/competentie 10, 21-22, 29, 32, 37, 51, 53, 111, 117
- geloofwaardig(heid) 43, 45, 47, 53
- gerepresenteerde 25-27, 29-30, 42
- inspraak (zie ook medezeggenschap) 9-10, 73, 85
- kiezer 13, 27-30, 32, 35-37, 39-40, 44-45
- leefbaarheid 10, 13-14, 52, 54, 61-62, 64-65, 67, 71, 87, 90, 99-100, 103-105, 109-110, 115, 119, 122

medezeggenschap 13-15, 23, 41, 46, 52-55, 59-62, 69-71, 97, 108, 119

onafhankelijk(heid) 26, 35, 38, III, 121

onpartijdig(heid) 48, 50, 54-55, 68, 97, 99, 102-105, 108-III, 121

participatie (burgerparticipatie) *passim*

paternalisme (tisch) II, 39, 53, 55, 105, 108, 110, 123

politieke partij 9-12, 19-20, 114

professional 12, 15, 54, 59, 61-62, 65-66, 68-72, 75-78, 80, 84, 89, 92, 94, 98-99, 100-101, 103-104, 108, 110-III, 113, 115, 118-121, 124

publieke dienstverlener 101-103, 110

responsiviteit 42, 53-54, 68, 99, 101, 103, 105, 108, 110, 116, 121

representativiteit 13, 26, 48-50, 54, 68, 80, 84, 89, 100, 108-109, 115, 121, 124

representatief 32, 69-70, 80-81, 95, 101, 109, 114-115

reputatie 40, 47, 54, 90, 101-102, 104, 107, 109, 116

sociale beweging 15, 21-22, 50, 107

straatnetwerker 89, 101-103

subsidiariteit 117-119

trustee *passim*

trusteeship II, 13, 15-16, 33, 39, 42, 44, 53, 68-69, 97, 121, 124

veiligheid 10, 13, 54, 60-63, 65-66, 68, 71, 98-99, 109, 119, 122-123

veiligheidsschouw 15, 62, 64-65, 71

veiligheidszorg 15, 55, 59, 61, 68, 71, 95, 97, 99, 103, 108, III, 119

verantwoordelijkheid II-12, 21, 37, 43, 50-51, 59, 65-66, 72, 94, 97-98, 100, 102, 104-105, 108, III, 113, 116, 118-119

verantwoording/rekenschap afleggen 28, 41-42, 44, 48, 51-53, 55, 103-105, 113, 116-117

verkiezing(en) 9-10, 19, 27, 36, 38, 114, 116

vertegenwoordigen *passim*

vertegenwoordiging/representatie 9, 13, 15, 25-33, 40-42, 45-48, 50-51, 60, 83, 100-101, 104, 107-108, 115-116

vertegenwoordiger/representant *passim*

vertrouwen 10-15, 23, 31, 40, 42-47, 50, 52-54, 60-61, 72-73, 77, 79-80, 97-98, 100, 104, 107-III, 113, 116, 121

vertrouwenspersoon 9, 11, 15-16, 23, 42, 49, 61, 97, 104, 108-109, III, 120

zelfselectie 50, 52, 59, 114-115