

---

# Civiele bestuurskunde

---

*Bestuurskunde voor  
actief burgerschap*

.....

Floor Basten

## 7.1 Inleiding

De straat is in de ogen van menig beleidsmaker steeds vaker een sociaal probleem. Al dan niet in samenspraak met burgers stellen overheden gedragsregels of stadsetiquette op, die zij dikwijls kracht bij zetten met zerotolerancebeleid, extra toezicht en camerabewaking. Burgers worden aangemoedigd elkaar op hun gedrag aan te spreken. Het inschakelen van burgers bij het tot stand brengen van gewenst gedrag op straat kunnen we opvatten als een op het officiële beleid aanvullende strategie, namelijk burgers zichzelf te laten controleren aan de hand van dominante culturele waarden. Wat betekent dit voor de openheid van de samenleving? Van wie is de straat eigenlijk en wiens regels gelden er? Om dit onderzoekbaar te maken, introduceer ik het begrip civiele bestuurskunde om de dimensies van bestuur door burgers te exploreren. Dat is immers de minimale definitie van een democratie.

Om de abstracte term ‘civiele bestuurskunde’ concreet te maken, verbind ik het in dit hoofdstuk met ruimtegebruik, van beleving tot en met verandering van de ruimtelijke inrichting. Het lijkt logisch om in ruimtegebruik aan de slag te gaan met recombinaties, zie hoofdstuk 1, vooral wanneer het de directe leefomgeving van bewoners betreft. Zij ervaren een direct belang bij de kwaliteit van die omgeving. Niet zelden hebben ze daarnaast ook nog professionele ideeën over en inzichten in de herstructurering van een stedelijk gebied, of zijn ze bereid die uit eigen zak in te huren (Basten 2007). Daar staat overigens een

ander beeld tegenover. De eerste scène van *Flodder* (een film van Laurens Geels en Dick Maas uit 1986) laat een archetypische achterbuurt zien waar het begrip ‘kwaliteit’ tot een uiterste lijkt te zijn opgerekt. Ook de villawijk waar deze luis-terrijke familie haar intrek in neemt als onderdeel van een sociaal project gaat tekenen van deze kwaliteit vertonen. Het voorbeeld van de *Flodders* brengt me bij twee voorlopige, met elkaar samenhangende opmerkingen. Ten eerste dat civiele bestuurskunde betrekking heeft op een publiek en niet op een gesloten gemeenschap (*gated community*), waar zowel de achterbuurt als de villawijk voorbeelden van lijken te zijn. En ten tweede dat een begrip als ‘kwaliteit’ niet een universele definitie heeft, maar de uitkomst is van onderhandelingen van een dergelijk publiek. Dat is dus iets anders dan burgers betrekken bij louter de uitvoering van overheidsbeleid, zoals hierboven aangehaald bij het voorbeeld van de stadsetiquette. Integendeel, zoals Marres (2005) schrijft: een publiek ontstaat juist in een situatie waarin de huidige politieke structuren niet in staat zijn een bepaalde kwestie hanteerbaar te maken. Het publiek bereidt dan als het ware de politieke besluitvorming voor, waardoor nieuwe structuren (of recombinaties) kunnen ontstaan. Bij die publieke taak hoeft de overheid niet altijd betrokken te zijn. Eigenlijk hoeft de overheid pas in te grijpen wanneer civiele bestuurskunde faalt, bijvoorbeeld door niet meer een publiek doel te hebben én een publiek doel te schaden.

Erkennen van civiele bestuurskracht in de samenleving wordt extra interessant in een situatie van bevolkingskrimp. Er is een trend gaande van een slinkende rijksoverheid, maar tegelijkertijd zien we de lagere overheden groeien. Maatschappelijke dienstverleners zoals woningcorporaties en welzijnsorganisaties geven hun zelfstandigheid op door telkens opnieuw de gemeente om toestemming voor het uitvoeren van plannen te vragen. De gemeente, van haar kant, verwacht ook niet anders. Zo ontstaat er een nieuwe institutionele bestuurlijke wolk rond besluitvorming die civiele bestuurskunde lam legt; wanneer burgers een initiatief nemen, stuiten zij in twee of minder stappen op de gemeentelijke overheid, die ook iets wil vinden van dit initiatief en daar door haar interne organisatie meestal ruim de tijd voor wil nemen. Maar een krimpende bevolking kan de lasten van deze wolk op termijn niet meer dragen. Slimme recombinaties leiden tot toegevoegde waarde en zijn goedkoper. Het combineren van bijvoorbeeld groenvoorzieningen in de openbare ruimte met het telen van groente door bewoners, drukt de kosten van de gemeentelijke groendienst, leidt door goedkope voedselvoorziening tot gezondere voedingspatronen, vermindert het bevoorradingstransport voor supermarkten, bevordert sociale cohesie door het introduceren van een nieuwe straat- of parkcultuur en is goed voor het milieu (afvangen van fijnstof, produceren van biomassa,

et cetera). Krimp noodzaakt tot het herzien van schaalniveaus. Een krimpend aantal burgers kan de systemen die op groei gebaseerd zijn en gebouwd voor massale groepen niet lang in de lucht houden. Waren wij door de globalisering gewend aan mondiale schalen, civiele bestuurskunde kan de schaal weer dichterbij huis brengen.

Met ruimtegebruik als illustratie probeer ik een generieke, ook op andere besluitvormingsprocessen toepasbare theorie te ontwikkelen. Ik begin dit hoofdstuk met een schets van de eerste contouren van civiele bestuurskunde op basis van theorieën over burgerschap, regulering en zelforganisatie, gemeenschappen en publiek. Ik vervolg mijn zoektocht met een verkenning van de openbare ruimte, waarbij ik de eerdere theorievorming toepas. Om een handelingsperspectief te creëren, illustreer ik civiele bestuurskunde aan de hand van drie projecten waar ik bij betrokken ben, en ik sluit af met enkele conclusies.

## 7.2 Civiele bestuurskunde

Wanneer democratie wordt opgevat als bestuur door de burgers, dan is het op z'n minst opmerkelijk te noemen dat experimenten met burgers die participeren in bestuur (interactieve beleidsvorming en wetgeving, samenwerking in ketens en netwerken waaraan ook overheden participeren) pas in gang zijn gezet een kleine eeuw nadat Nederland zichzelf een democratie is gaan noemen. Hoewel dergelijke experimenten een hoge vlucht nemen (Van der Heijden 2006), kunnen zelfstandige initiatieven van burgers niet bij voorbaat op een warm ontvangst van overheden rekenen. Het is nog steeds vaak de overheid die bepaalt of een experiment geslaagd is of niet. In Nederland heerst, aldus Metz (in Hendriks 2008), de opvatting dat burgers de staat nodig hebben om de samenleving vorm te geven; de Nederlandse overheid is dan ook als sturend en invloedrijk orgaan altijd aanwezig in het dagelijks leven van mensen.

Daaruit concludeert Metz dat Nederland eigenlijk geen goed ontwikkelde *civil society* heeft, geen eigen domein voor de vrijwillige associaties van burgers. Actief burgerschap en participatie, twee moderne begrippen waarmee de overheid burgers oproept zelf ook eens de handen uit de mouwen te steken, veronderstellen deze *civil society* echter wel. Aan de oproep van de overheid kan dus alleen gehoor worden gegeven wanneer een nieuwe omgeving wordt gecreëerd waarin zich een *civil society* kan ontwikkelen. Tegen de conclusie van Metz valt van alles in te brengen. Zo is het nog maar de vraag of Nederland geen of een slecht ontwikkelde *civil society* heeft; het ligt maar net aan de definitie van actief burgerschap die je hanteert (Basten 2002). Daarnaast suggereert de

aanbeveling van Metz dat de overheid al klaar is om adequaat met zo'n verschijnsel en met initiatieven van burgers om te gaan. In feite gaat het inderdaad – daarin geef ik Metz gelijk – om het creëren van een nieuwe omgeving, maar deze omgeving moet niet alleen gericht zijn op het ontwikkelen van een civil society; dat zou een deficit-model van burgerschap veronderstellen waarin de burger iets tekort komt om adequaat zijn taak te vervullen. Dat kan in bepaalde gevallen zo zijn, maar er zijn te veel voorbeelden van geslaagd burgerschap in de praktijk aan te wijzen om dit model klakkeloos als vooronderstelling voor de gehele bevolking te nemen.

De Nederlandse bevolking is hoog opgeleid en ontwikkelt zich richting een kennisintensieve samenleving met een kennisintensieve economie. De Nederlandse overheid is zich op haar beurt aan het bezinnen op haar bestuurstaak en wil deze verkleinen ten gunste van meer verantwoordelijkheid in de samenleving. Dit is onder andere zichtbaar in ruimtelijke ordening en de beleidsvisie 'centraal wat moet, decentraal wat kan' in de Nota Ruimte (Ministerie van VROM 2006). Uit deze beleidsambities spreekt impliciet de opvatting dat de samenleving vóór het initiatief van de overheid geen verantwoordelijkheid nam, en sterker nog: dat de overheid geen deel uitmaakt van de samenleving maar als initiatiefnemer de samenleving als het ware van buitenaf kan aanzetten – of uitschakelen als er iets mis gaat. Dat laatste is een absurde gedachte. Maar we kunnen wel stellen dat diverse onderlinge relaties en verbindingen tussen overheden en burgers in de samenleving veronachtzaamd zijn, waardoor de verhoudingen onder spanning staan.<sup>1</sup> Dat kunnen we niet alleen afwentelen op individualistische burgers en verdamping van sociale cohesie (er zijn wederom praktijkvoorbeelden te vinden die deze aanname weerleggen). Ook de overheid heeft hier een leertaak in te vervullen. Zou dus de nieuw in te richten omgeving waar Metz het over heeft ook zijn uit te rusten als leeren experimenteeromgeving waarin overheid en burgers nieuwe rollen leren en nieuwe opdrachten aanvaarden? Zo'n omgeving kan wederkerig leren bevorderen, wanneer mensen niet vanuit een eenduidige expertise of leerbehoefte meedoen, maar wanneer zij voor elkaar als expert optreden. Er is immers niet alleen behoefte aan nieuwe rollen en taken, maar ook aan vermogen om deze te aanvaarden. Met het begrip 'civiele bestuurskunde' onderzoek ik wat de mogelijkheden zijn voor een nieuwe vorm van besturen, een vorm die recht doet aan het gegeven dat overheden en burgers deel uitmaken van één en dezelfde samenleving.

.....  
1 Hiermee wil ik aangeven dat ik niet veronderstel dat alle relaties en verbindingen tussen overheden en burgers a priori veronachtzaamd zijn.

Om een onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheden die de overheid tot haar taken rekent (en daarmee ook welke ze niet tot haar taken rekent), introduceer ik de term 'civiele bestuurskunde'. Er kan een overlap tussen de taken zitten, bijvoorbeeld wanneer burgers een initiatief nemen dat de overheid laat liggen, hoewel ze het wel tot haar taken rekent. Globaal gesproken betekent civiele bestuurskunde alle vormen van openbaar bestuur die niet geïnitieerd worden door de overheid, maar door de burgers. Het is dus iets anders dan interactief bestuur, waarbij de overheid de burgers uitnodigt mee te denken en te beslissen. Civiele bestuurskunde sluit niet uit dat de overheid in een latere fase betrokken raakt, al dan niet op haar eigen initiatief, maar gaat nadrukkelijk en in eerste instantie uit van de burgers. Zij kunnen in verschillende domeinen activiteiten ondernemen. Veel aandacht gaat tegenwoordig uit naar sociaal-culturele initiatieven die door de overheid op enig moment bekrachtigd worden. Ook dit is niet helemaal wat ik met civiele bestuurskunde bedoel. De overheid treedt namelijk actief op in het stimuleren van dergelijke initiatieven, bijvoorbeeld door er subsidies voor te verstrekken; dat maakt dit soort initiatieven dan ook enigszins trendgevoelig en uiteindelijk blijft het de overheid die initiatieven beloont volgens haar eigen maatstaven.

Bovendien suggereren allerlei activeringsprogramma's dat burgers niet uit zichzelf actief zijn. Burgers zijn echter wel degelijk actief; ze zijn alleen niet altijd actief bezig met de dingen waarvoor de overheid wil dat ze zich inzetten (Basten 2002). En burgers kunnen initiatieven ook op andere dan sociaal-culturele vlakken nemen, bijvoorbeeld op economische of ideologische vlakken. 'Idealiter vallen het persoonlijke belang en het maatschappelijke belang dat een initiatief behartigt samen', zo schrijven Floor en Salverda (2006:68). Zodra deze initiatieven betrekking hebben op een publiek belang, zowel in fysieke als sociale, culturele, discursieve of economische betekenis, spreek ik over civiele bestuurskunde. Dit betekent dat naast NGO's ook bedrijven als burgers kunnen optreden, bijvoorbeeld wanneer zij vormgeven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. En het betekent tevens dat de eenheid van analyse het publiek is, ook wanneer de handelende actor een individu is; deze zet zich namelijk in voor dat publieke belang.

Op basis van theorieën over actief en stedelijk burgerschap<sup>2</sup> (Basten 2002, Denters 2004, Van Lieshout en Aarts 2005), regels en wetten (Witteveen z.j., Van Lieshout en Aarts 2005), zelforganisatie en open/gesloten gemeenschappen (Burgers en Engbersen 2004, Floor en Salverda 2006, Van Lieshout en Aarts

.....  
2 Natuurlijk zijn initiatieven van burgers niet voorbehouden aan de stad. Ook op het platteland is immers sprake van publieke belangen. Floor en Salverda (2006) beschrijven tien initiatieven in het landelijke gebied.

2005, Aarts en During 2006, Hüsken en De Jonge 2005), publiek (Dijstelbloem 2008, Marres 2005) en *animated place* (Thrift 2006) kom ik tot de volgende voorlopige definitie:

.....  
*civiele bestuurskunde is datgene wat een persoon of groep doet wanneer*

- *ze geen sturing vanuit de overheid ervaart [endogeen karakter]*
- *en toch niet toevalligerwijs tot een resultaat komt [zelforganisatie]*
- *waarmee ze in een haar ogen publiek belang wil dienen [geen gesloten gemeenschap];*
- *de wens de maatschappij te verbeteren voortkomt uit variabele en culturele tolerantiewaarden [persoonlijk geraakt zijn met erkenning voor het sociaal-culturele netwerk];*
- *als inherent maatschappelijk verschijnsel de overheid een van de variabelen is in het denken en handelen van de civiele bestuurder [wetgeving],*
- *die als domeindeskundige optreedt (waarbij dat domein varieert van louter eigen ervaring tot een uitbreiding daarvan met kennis uit theorie en professionele praktijk) en daarmee bijdraagt aan het lerend vermogen van de samenleving [publiek en leren].*  
.....

Het idee van een publiek waarin burgers als domeindeskundigen optreden suggereert enerzijds dat zij hun kennis en kunde ter beschikking stellen en anderzijds dat deze kennis en kunde betrekking hebben op een bepaald gebied. In het navolgende deel vat ik dit gebied op als de openbare ruimte. Dit betekent dat de gebruikers van de openbare ruimte deskundig zijn in hun ervaring van de openbare ruimte en in die hoedanigheid co-producenten van kennis kunnen zijn.

### 7.3 Openbare ruimte

In dit deel pas ik de hierboven geformuleerde begripsbepaling toe op de openbare ruimte. Hierin staan de begrippen *animated place* en toegang centraal.

#### **Animated place**

Wat Thrift (2006) de *animated place* noemt, is een dynamische en vluchtige vorm van 'plaats' waarin voortdurende beweging en interactiviteit zorgen voor constante vernieuwing van de ruimte. In deze nieuwe visie op ruimte is de omgeving niet langer een huls die om de persoon hangt, maar een ecologie die

mensen voortbrengt en die mensen zelf ook produceren met hun relaties en verbindingen. Het gaat dus niet langer om het bezetten van een ruimte, maar om het scheppen ervan (*terraforming*). Ruimte is een proces in plaats van een statisch kader. Het in beeld brengen van dit proces is niet eenvoudig, omdat het ook een nieuw perspectief werpt op relaties; alle onderzoekseenheden zijn immers niet alleen voortdurend in beweging, maar ze hebben ook uiteenlopende vaardigheden en strategieën om met die beweging om te gaan (Thrift 2006).

De stad is volgens Thrift een natuurlijk en dynamisch laboratorium, omdat hij voortdurend ter discussie staat en geen stabiel referentiepunt heeft. De inwoners bevinden zich in een permanente staat van onderzoek en veronderstellen dat dit deel uitmaakt van hun leven. De stad wordt daarmee een voortdurend productieproces van een bewoonbare kaart (*inhabitable map*), waarvan de ruimte niet langer een materiële template voor informatie en communicatie is, maar zelf een middel is om informatie en communicatie te laten stromen. Ruimte voegt betekenis toe.

Zich baserend op het werk van Lazzaratto en Sloterdijk legt Thrift de oorsprong van dit nieuwe ruimtebegrip in de commerciële sector. Beide auteurs pogen aan te tonen hoe het moderne bedrijfsleven zijn focus verlegt van het produceren van objecten, diensten en klanten naar het produceren van werelden waarin deze objecten, diensten en klanten kunnen bestaan en vanzelfsprekend zijn. Daarbij is het belangrijkste doel van een onderneming om een wereld van betekenissen te scheppen met daarin voor zichzelf gunstige beslismomenten (Lazzaratto). Een onderneming schept dus een wereld waarin haar eigen logica dominant en legitiem is. Elke ruimtelijke niche is daarmee een betekenisvolle niche, een wereld van over en weer gaande communicatie, omdat wij altijd co-existeren in ruimtes (Sloterdijk). Dit vraagt om actieve interventies om ruimtes te creëren waarin relaties kunnen gedijen. Thrift heeft het dan over actieve en reflexieve ruimtes. Die ontstaan uit het overvloedige kennislandschap dat met moderne technologische ontwikkelingen mogelijk is en dat bovendien grote aantallen consumentengroepen mogelijk maakt. Zij voegen op hun beurt een nieuw gebied aan dat landschap toe door samenwerking en deelname, namelijk een uitgebreide en collectieve intelligentie en innovatiewoede.<sup>3</sup>

.....  
3 Het nadeel van inbreuk op privacy door deze permanente peiling en onderzoeken is volgens Thrift onderdeel van deze gecreëerde wereld en daarmee een keuze van de mensen die in deze wereld willen wonen. Een groter probleem is volgens hem dat er een onmetelijk groot deel van het kennislandschap bestaat uit vertrouwelijke informatie: 'This secret Universe cannot be allowed to persist. It can only warp a process of worlding that is warped enough already. If we are going to inhabit maps, rather than simply use maps as aids to orientation, we need to be sure that the maps include the whole of the landscape' (2006:28).

Met de toevoeging van *animated place* aan de theorievorming over civiele bestuurskunde tot nu toe, zal ik in het navolgende een korte analyse maken van de huidige Nederlandse ruimtelijke praktijk (zie ook Basten 2008 en 2009).

### **Toegang tot de openbare ruimte**

Volgens VROM is de openbare ruimte 'een door de gemeenteraad als zodanig aangewezen benaming van een binnen één woonplaats gelegen buitenruimte'.<sup>4</sup> Het begrip 'openbare ruimte' vat ik op als alle niet-private ruimte. Namens ons allemaal is de overheid eigenaar van die ruimte. De kwaliteit van de openbare ruimte is het resultaat van hoe wij daarin met elkaar omgaan. Het is de taak van de overheid te waken over de toegankelijkheid van deze ruimte, zodat wij allen er eigenaar van blijven. Dat gedeelde eigenaarschap gaat niet vanzelf. De kwaliteit van de openbare ruimte staat onder druk wanneer groepen mensen de ruimte claimen en daarmee andere groepen uitsluiten. Het begrip openbare ruimte is relatief nieuw en hangt samen met de scheiding tussen publiek en privaat. Van een min of meer neutrale ruimte of niemandsland is nooit sprake geweest; lange tijd was de openbare ruimte bijvoorbeeld niet toegankelijk voor vrouwen. Desondanks stond de openbare ruimte een tijd lang symbool voor de democratische samenleving, mede door haar verbintenis met de markt (bijvoorbeeld in de Atheense agora). Het is niet de bedoeling hier een geschiedenis van de openbare ruimte te geven, maar enig historisch besef is wel relevant. Ik sta daarom kort stil bij ontwikkelingen in de laatste decennia.

Met de verstedelijking groeide de anonimiteit op straat en werd de openbare ruimte een gelegenheid voor veilig flaneren en spannende ontmoetingen met het vreemde en onbekende. De openbare ruimte had een civiliserende rol (Boomkens 2008). Met de vergroting van de stedelijke schaal bleek anonimiteit een prima dekmantel voor minder romantische bedoelingen. Vandalisme noopte tot het plaatsen van camera's. Tot 2000 stond cameratoezicht in Nederland ter discussie. Daarna kwam er een omslag in het denken over camera's en inmiddels accepteren burgers ze op allerlei plaatsen, ook in hun woonomgeving. De beleving van onveiligheid weegt steeds zwaarder; bescherming van de persoonlijke levenssfeer lijkt men minder belangrijk te vinden (Vedder et al. 2007). De straat wordt steeds meer gezien als sociaal probleem. In concreto komt dit neer op het segmenteren van mensen in groepen van mogelijke probleemveroorzakers. Preventie moet de kans op hun ongewenste aanwezigheid en gedrag in de openbare ruimte minimaliseren (Basten 2008). Van tolerantie

.....  
4 [http://www.bag.vrom.nl/bag\\_com/f8bf8e4cdf87d10b37ca25a20e027c4f.php](http://www.bag.vrom.nl/bag_com/f8bf8e4cdf87d10b37ca25a20e027c4f.php) (geraadpleegd op 1 mei 2009).



is steeds minder sprake. In 2004 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de beginselplicht tot handhaven ingesteld. Dat betekent dat handhaven het uitgangspunt is; de beleidsvrijheid voor gedogen is beperkt tot 'bijzondere omstandigheden'. En 'de Nederlandse burger' lijkt de opmars van toezicht en handhaving prima te vinden, werkt er ook graag aan mee ten gunste van snellere betaling bij de Albert Heijn en snellere passage bij de douane op Schiphol.

Een bij beleidsmakers populaire causaliteit is die tussen de omgeving en gedrag, bijvoorbeeld in de *broken window theory*: een gebroken ruitje nodigt uit tot het breken van andere ruitjes en om dat te voorkomen moet een stuk ruitje onmiddellijk worden vervangen. Dit verband leek zich voor te doen toen halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw New York letterlijk en figuurlijk werd schoon geveegd door de gemeentelijke autoriteiten en tegelijkertijd de criminaliteit drastisch verminderde (zie bijvoorbeeld Gladwell 2000). Maar bij causale verbanden is het altijd moeilijk aan te geven wat oorzaak en gevolg is: 'Uiteindelijk blijven we zitten met een situatie dat de relatie tussen gebouwde omgeving en sociale aspecten nog steeds onduidelijk is [...]. Het is duidelijk dat er een verband is tussen fysieke verloedering, gebrek aan sociale controle en criminaliteit, maar onduidelijk is de richting van de causaliteit', zo concluderen Van Kempen en Bolt na een literatuurstudie (2003:16-17).

Soms zijn andere verklaringen even plausibel of is het verband er domweg niet. Een concentratie van armoede is bijvoorbeeld ook een geschikte kandidaat voor het veroorzaken van fysieke achteruitgang (Massey en Denton 1993 in Van Kempen en Bolt 2003). Meer in het algemeen, zo stellen Van Kempen en Bolt, is vaak geprobeerd door middel van fysieke structuren sociale aspecten van het stedelijk leven te beïnvloeden. Dat lukt tot op zekere hoogte, maar met of zonder menselijk ingrijpen is elke omgeving aan verandering onderhevig. Het is wel een menselijke toevoeging om die verandering positief of negatief te ervaren en te duiden: 'Bij situationele factoren zijn het dus niet zozeer de fysieke signalen van verval, maar vooral sociale signalen van (norm)verval, die gevoelens van onveiligheid opwekken' (Bruinsma en Bernasco 2004:16). We projecteren dus vanuit verschillende interpretaties en belangen normativiteit op de ruimte, die daardoor in zichzelf een betekenisdragend object wordt.

## 7.4 Handelingsperspectieven

Civiele bestuurskunde gaat over vrijheidsgraden die burgers zich permitteren, maar ook over wat ze van elkaar en de overheid accepteren. We gebruiken civiele bestuurskunde als *sensitizing concept* (Blumer 1954) om variaties in bestuurlijk vermogen in de samenleving te beschrijven. Volgens Blumer moeten concepten leidend zijn in onderzoek, maar niet bindend. Wanneer nieuwe empirie niet onder is te brengen in de gekozen concepten, dan moeten nieuwe concepten bedacht worden waarin ze wel kan worden ondergebracht. Waarom is dat eigenlijk nodig? Is er niet al voldoende literatuur voor handen om iets over besturen, ook door burgers, te kunnen zeggen? Van der Heijden (2006) heeft het bijvoorbeeld over een bestuurskunde voor de burger. Dat zou echter betekenen dat de studie van het besturen zoals die tot nu toe heeft plaatsgehad, vertaalbaar is naar een meer sociologisch perspectief, namelijk het handelen in de heterogene samenleving. Daar kleeft een nadeel aan. Bestuurskunde is de leer van het openbaar bestuur. Meestal is dit bestuur in handen van formeel daartoe aangewezen personen of instituties. Bestuurswetenschappers richten hun aandacht vooral op deze actoren. In de Nederlandse bestuurskundige literatuur gaat het in de eerste plaats over ervaringen, handelingen, opvattingen en ambities van dit type bestuurders. Daarmee is deze literatuur waarschijnlijk geen vruchtbare vindplaats voor elementen van civiele bestuurskunde. Sterker nog, wanneer in de literatuur gesproken wordt over activiteiten van burgers, dan gaat het meestal om hun reactieve activiteiten en die worden veelal beschreven in negatieve, vaak aan ziekten gerelateerde termen: oma Cor-complex en Jopie-syndroom (Van Twist, Kort en Timmerman 2004) en hollanditis of het meer internationaal voorkomend verschijnsel van NIMBY-syndroom. Dit rechtvaardigt eigen aandacht voor civiele bestuurskunde. De toevoeging 'civiele' is in een democratie pleonastisch, maar blijkbaar even nodig om het onderscheid te maken.

Wanneer we democratie opvatten als bestuur door burgers, dan is het opmerkelijk dat juist deze actoren in de literatuur zo lang onderbelicht of niet serieus genomen zijn. Civiele bestuurskunde is een nieuw begrip dat in de literatuur niet voorkomt en waarschijnlijk ook nieuwe onderzoeksmethoden behoeft. Thrift (2006) heeft het over een vernieuwing van onderzoek die door een wederkerige relatie tussen data en methoden tot stand komt, waarbij onderzoekers en onderzochten met elkaar in gesprek gaan. Mede door de ontwikkeling van onderzoek zijn ruimtes dynamische laboratoria geworden. Animated places produceren onderling samenhangende plekken van leren door herdefinities van de gesitueerdheid van ruimtes. Hierdoor staat het laboratorium – opgevat

als een generieke plaatsloze plaats (*laborastory*) waarin systematisch kennis wordt gegenereerd – midden in de samenleving. Het is een veldlab geworden. Thrift noemt dit een quasi-didactisch project, waarin formele kennis en stilzwijgende kennis emergeren als resultaten van nieuwe definities van plaats en ruimte. Ik zelf noem het elders (Basten 2009b) een onderzoekend publiek.

In dit derde en laatste deel ga ik in op drie voorbeelden van onderzoek die gebaseerd zijn op theorieontwikkeling van civiele bestuurskunde. In deze drie projecten, waar ik als coördinator en onderzoeker bij betrokken ben, gebruik ik methoden en technieken die recht doen aan het begrip *animated place*. Het gaat er telkens om een publiek te identificeren en daar een context voor te creëren waarin leren en experimenteren centraal staan. Dit betekent een concrete aansluiting bij een lokale context. Die leren we het beste kennen door de verhalen van en over die context. De drie voorbeelden die ik hieronder beschrijf, zijn dan ook gebaseerd op een narratieve onderzoeksstrategie.

### **Maximum Tolerance Zone: onderhandeling centraal**

Problemen in de openbare ruimte worden vaak gelieerd aan toegankelijkheid (de mogelijkheid voor een transfer van A naar B) en aanwezigheid (de mogelijkheid om elkaar te ontmoeten). Fysieke toegankelijkheid heeft betrekking op (auto)verkeer. Sociale toegankelijkheid heeft betrekking op aanwezig kunnen zijn. Was die aanwezigheid voorheen een positief ervaren kenmerk van de openbare ruimte, tegenwoordig wordt ze geproblematiseerd wanneer groepen gebruikers als ongewenst worden bestempeld. De groepen ongewenste gebruikers van de openbare ruimte worden steeds groter en diverser: jongeren, ouderen, drugsgebruikers en dealers, dak- en thuislozen, parkeerders. Het lijkt of legitiem gebruik van de openbare ruimte beperkt is tot bestedingsdoelen in combinatie met aan een of andere norm aangepast gedrag. Zerotolerancebeleid, toezicht op straat (politie, private beveiligingsmedewerkers), camera's en andere technologische interventies zoals mosquito's die hangjongeren weren, gaan mee het straatbeeld bepalen.

De kwaliteit van de openbare ruimte, zowel fysiek als sociaal, komt onder druk te staan wanneer één discours domineert in wat die kwaliteit zou moeten inhouden. Een partij die nauwelijks gehoord wordt, is de groep mensen die dagelijks de openbare ruimte benut. We spreken van repressieve ingrepen wanneer heterogeniteit achteruit gaat, maar het blijft onduidelijk of onuitgesproken wiens maatstaven of tolerantiewaarden voor kwaliteit gehanteerd worden. Het is dan ook de vraag of repressie tot kwalitatieve verbeteringen leidt. Het Huis voor de Democratie (vanaf hier: het Huis) wil deze sfeer van zerotolerance

omkeren. Met het project Maximum Tolerance Zone (MTZ) wil het Huis hiermee een begin maken door verschillende actieonderzoeken te initiëren, waarin bewoners, passanten, ondernemers, beleidsmakers en onderzoekers gezamenlijk aan de slag gaan met het inventariseren van de tolerantiewaarden in concrete straten en wijken.

Naarmate meer culturen aan de openbare ruimte kunnen deelnemen, is er sprake van een meer open samenleving. MTZ gaat dan ook uit van geografische eenheden, bijvoorbeeld een straat of een buurt. Inspeland op het quasi-didactische project van Thrift (2006) zullen verschillende logica's elkaar ontmoeten, waardoor ze elkaars begrippenkaders en redeneringen leren kennen om tot een gedeelde logica over de eigen straat of wijk te komen. Nadrukkelijk staat dan ook de interactie tussen de gebouwde, fysieke omgeving en de hierboven beschreven animated place centraal. In Nederland is reeds een begin gemaakt met inspraak, maar dat komt vaak neer op 'ergens op mogen reageren'. De resultaten stemmen niet tevreden en het instrument stopt in zijn ontwikkeling tot volwaardig (mee) beslissen. Het Huis wil met MTZ een stap verder en kiest als uitgangspunt van MTZ dat inspraak geen beleidsinstrument is, maar een recht op onderhandeling van alle betrokken partijen.

De doelstelling van MTZ is tweeledig. Ten eerste betreft deze het creëren van een onderzoeksomgeving waarin vraagstukken over zelfregulering en zelforganisatie empirisch en vanuit verschillende disciplines en geledingen van de samenleving (multi- en transdisciplinair) onderzoekbaar zijn. Ten tweede gaat het om het organiseren van een aan de onderzoeksomgeving flankerende debattenreeks die de resultaten van de verschillende onderzoeken in een breder theoretisch perspectief plaatst en die de specifieke casussen de gelegenheid biedt mee het onderzoek vorm te geven. Door de aanpak van actieonderzoek kunnen inzicht en interventies elkaar snel opvolgen. Doordat het handelingsperspectief uit het onderzoek ontstaat, en alle belanghebbenden vanaf het begin daarbij betrokken zijn, is het een gedeeld perspectief en is elk handelen volgens dat perspectief legitiem in de ogen van alle betrokkenen. Dat scheelt tijd, geld en bovenal ongenoegen. Bovendien bevordert deze onderzoekende aanpak een infrastructuur voor leren.

De veronderstelling die aan MTZ ten grondslag ligt, is dat mensen gelukkiger worden naarmate ze meer vrijheid hebben om – in gezamenlijkheid – hun fysieke en sociale omgeving te kunnen inrichten (zie ook Marmot 2005 in Thrift 2006); het beargumenteerd overnemen van bestaande regels of het delegeren van het ontwerp ervan is ook een in vrijheid gemaakte keuze. Het gaat er niet om dat alles mag, maar dat het maximaal toelaatbare via actieonderzoeken wordt gezocht. Dit maximum wordt niet in absolute termen geformuleerd,

maar in bandbreedtes waarbinnen onderhandeld kan worden over de kwaliteit van de openbare ruimte. Door de koppeling van onderhandeling aan zelforganisatie, biedt MTZ de gelegenheid om zelforganisatie in de straat zichtbaar te maken, waar nodig te ondersteunen en in elk geval ook te onderzoeken.

Het is voor zowel gebruikers van een straat (vanaf hier: de straat) als gemeente niet vanzelfsprekend om te werk te gaan met een MTZ als uitgangspunt. Om deze werkwijze te leren is het nodig dat een nieuwe omgeving wordt gecreëerd. Het leren onderhandelen over tolerantiewaarden vatten we op als een creatief proces. Experimenten van Asch (in Heymann 2007) tonen aan dat mensen die zeer creatief zijn zich minder conformeren aan normen dan minder creatieve mensen. Een creatieve straat heeft dus behoefte aan minder regels. MTZ is erop gericht dat de straat haar eigen regels opstelt, denkend vanuit een regelloos begin, of beter: beginnend bij het heroverwegen van bestaande regels. Essentieel daarbij is dat we creativiteit niet opvatten als iets van alleen het individu, maar als iets dat in relatie staat tot omgevingsvoorwaarden: 'Dat wil zeggen dat een situatie of een omgeving gecreëerd kan worden die creativiteit bevordert of mogelijk maakt' (Heymann 2007:130). Het is precies zo'n soort omgeving die MTZ realiseert in wat Vygotski een zone van naaste ontwikkeling noemt: het gebied van potentiële ontwikkeling waarin de lerende persoon of groep problemen kan oplossen met behulp van een expert. In deze zone participeren straat en gemeente vanuit hun respectievelijke expertises en zijn zij dus bezig elkaars motieven en logica's te leren kennen. MTZ is als zone van naaste ontwikkeling een omgeving waarin straat en gemeente problemen oplossen in een creatief, quasi-didactisch proces (Basten 2008 en 2009a).

Een creatief proces, aldus Heymann, komt alleen op gang wanneer structurele veiligheid samengaat met uitnodigende of motiverende activiteiten. Voor MTZ betekent dat samenhang in het programma en aansluiting bij de leefwereld. Heymann noemt een aantal aspecten van dat proces, die ook voor MTZ relevant zijn. In een divergerende fase is ruimte voor experimenteren. Voor MTZ betekent dit (in Heymanns terminologie): de normatieve structuren worden tijdelijk minder dwingend en er is structurele veiligheid door grenzen aan de vrijheid te stellen. Het gaat immers om maximale, niet totale tolerantie. Juist het opzoeken van die grenzen is het doel van MTZ. En dat doen straat en gemeente samen om te voorkomen dat de systeemwereld van de gemeente domineert en de leefwereld van de straat de toegankelijkheid van de openbare ruimte aantast.

De tweede, convergerende fase betreft realiteitstoetsing. In deze fase gaat het om het ontwikkelen van eigen keuzes die passen binnen de leefwereld van de betrokkenen en liefst een perspectief bieden op hun handelen, het opnieuw

vaststellen van de normatieve structurering en het ontstaan van nieuwe uitingen daarvan. Voor een dergelijk creatief proces zijn alsof-situaties geschikt: deze zijn veilig omdat ze niet echt zijn, een nieuwe wereld met andere regels. Dit sluit aan bij het startpunt van MTZ dat een virtuele wat-als-zone is, waarin gedacht wordt dat bestaande regels niet hoeven te gelden. Wat zouden bewoners, winkeliers en onroerendgoedeigenaren met hun straat willen als alle mogelijkheden nog open zijn? Welke regels zouden zij, in interactie en onderhandeling met elkaar, voor hun straat opstellen? Op basis van de inventarisatie van wensen en ideeën over het voor hen maximaal toelaatbare wordt een procedure ontwikkeld waarmee de straat bij de gemeente aanvraagt daadwerkelijk regels op te schorten. Zo kan de MTZ van virtueel naar reëel verschuiven. Inmiddels zijn de eerste ervaringen met MTZ opgedaan. De theorieontwikkeling (waarvan rapportage onder andere in dit hoofdstuk, maar zie ook Basten 2008 en Basten 2009a) van het onderzoek is op gang gekomen en het Huis heeft het actieonderzoek op verschillende locaties geïntroduceerd. Op twee plaatsen is het bij die introductie gebleven; een gemeente zat midden in bestuurlijke perikelen en een andere zei dat je voor experimenten met macht niet bij de machthebber moet zijn (Basten 2009a). Op een derde plek, de Voorstraat Noord in Dordrecht, is een nulmeting uitgevoerd en zijn zes debatten geweest. Hoewel de empirie beperkt is, is een voorzichtige conclusie dat MTZ vooralsnog op weerstand stuit bij gemeenten. Het aspect van leren wordt niet gezien en men houdt zijn hart vast voor wildwesttaferelen. Deze reacties zijn in lijn met de teneur uit bestuurswetenschappelijke literatuur (zie hierboven), onderdeel van het curriculum van deze zelfde gemeenten. Deze teneur is, alle oproepen tot actief burgerschap en participatie ten spijt, dat burgers onbetrouwbaar dan wel onbekwaam zijn. De overheid lijkt alleen maar Flodders te zien.

Ook de bewoners en ondernemers van de Voorstraat Noord liepen niet echt warm voor deelname aan een MTZ. De opkomst bij de debatten varieerde van tien tot veertig bezoekers en hoewel de gesprekken met de zaal geanimeerd verliepen, was er toch niet echt sprake van een onderhandeling. Er was één probleem in de straat en dat was een coffeeshop; men was en bleef het er met elkaar over eens dat zijn vertrek het einde van alle problemen betekende. De gemeente was voornemens om van deze straat het kloppende hart van de creatieve economie in Dordrecht te maken, met daarbij het in de straat gelegen Centrum voor Beeldende Kunst als initiatiefnemer en Stichting Noordkaap als aanjager. Deze ambitie nodigde niet uit tot het formuleren van een (tegen?)visie die verder ging dan de wens prullen- en bloembakken in de straat te krijgen en wrevel over het feit dat het vernieuwingsbudget naar deze twee partijen ging. De nulmeting (interviews) toonde aan dat bewoners en ondernemers liever

meer dan minder regels wilden en dat ze naar de gemeente keken voor handhaving daarvan. Inmiddels is het MTZ-project in de Voorstraat Noord beëindigd en blijft het Huis verder zoeken naar geïnteresseerde locaties. Gesprekken daarover met woningcorporaties en andere partijen zijn in volle gang.

In plaats van hier al conclusies te verbinden aan dit individuele project, doe ik dat in het laatste deel van dit hoofdstuk, waar ik na het bespreken van beide andere voorbeelden de conclusies ook in een breder perspectief op civiele bestuurskunde plaats.

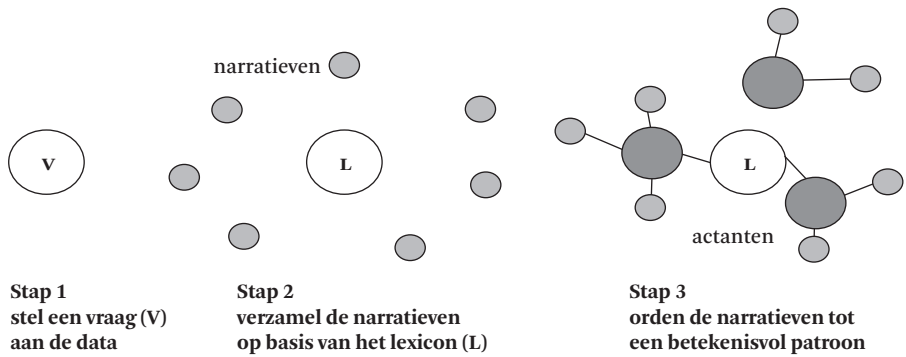
### **Vraagpatronen: naar een zichtbare wijklogica**

Het tweede voorbeeld is afkomstig uit het lectoraat Lokale dienstverlening vanuit klantperspectief van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (vanaf hier: het lectoraat). Dit heeft een opdracht gekregen van veertien maatschappelijke dienstverleners uit de regio Nijmegen, die zich verenigd hebben in vennootschap MAAT. De opdracht is een analyse-instrument te ontwikkelen om vraagpatronen in kaart te brengen en gebiedsgebonden aanbod te ontwikkelen. Het begrip vraagpatronen wordt vaak gebruikt voor stelsels van vragen en behoeften die volgens de logica van de burger met elkaar samenhangen (zie bijvoorbeeld Programmabureau Overheidsloket 2000 1997 en 1998, Rijkschroeff en Goossen 2003). Het Verwey-Jonker Instituut heeft in zowel het ontwerp als het gebruik van het instrument experts en belangengroepen geraadpleegd, maar nauwelijks 'burgers' gesproken, terwijl het instrument hun logica moet blootleggen. In de praktijk bleken burgers een kleine rol te spelen bij de validering van het instrument. Datzelfde geldt voor andere instrumenten die het lectoraat heeft onderzocht in een poging een instrument te ontwikkelen met toegevoegde waarde. Overheidsloket 2000, VraagWijzer (de origine van het instrument van Verwey-Jonker), de Output Monitor Krachtwijken en de Leefbaarometer blijken allemaal instrumenten te zijn die niet zozeer uitgaan van bewoners als wel van expertises over wonen (stedenbouw, veiligheid, huizenmarkt, sociale cohesie, et cetera) (Van Biene et al. 2008).

Het lectoraat doet het anders en wel door middel van een instrument waarin de verhalen van bewoners centraal staan. Bewoners worden geraadpleegd als experts van het wonen in hun straat, buurt en wijk. Voorwaarde voor succes van het instrument is dat het een hoge mate van complexiteit aankan, want wijken worden daardoor gekenmerkt. Het lectoraat gaat dan ook niet uit van handboeken en adviseurs die iets over wijken zeggen, maar van de wijk als complex adaptief systeem waarin een heleboel gezegd wordt over wonen in wijken (door bewoners, professionals, bestuurders, onderzoekers). De input van

het instrument kan bestaan uit narratieve interviews, maar ook uit beleidsdocumenten, e-mails van cliënten, verslagen van teamoverleg, rapportages van intakegesprekken, et cetera. In de toekomst zal het instrument ook andersoortige, bijvoorbeeld visuele data aankunnen. Om de complexiteit van de logica van een wijk zo lang mogelijk vast te houden, is het analyseproces driedig en omvat het coderingen van wat (thema's en gebeurtenissen), wie (perspectief van de verteller/schrijver) en hoe (waarderingen en oordelen zoals uitgedrukt in bijvoorbeeld retorische middelen). Dit is arbeidsintensief en momenteel worden daarom mogelijkheden gezocht om de codering (deels) te automatiseren. Met de gecodeerde data gaan transdisciplinaire teams van mensen met uiteenlopende academische, professionele en ervaringsachtergronden aan de slag om gezamenlijk betekenis te geven aan de dataset (de verzameling gecodeerde fragmenten) door er vragen aan te stellen. Een typische sessie begint met het samen vaststellen van die vragen. Dit vaststellen van de onderzoeksagenda is een vorm van onderhandeling die een ervaren facilitator zo moet begeleiden dat alle aanwezigen hun inbreng kunnen leveren (zie bijvoorbeeld Guba & Lincoln 1989). De aanwezigen kunnen bijvoorbeeld vaststellen dat mensen in de wijk overlast ervaren van hangjongeren. Een mogelijke vraag is: 'Hoe kunnen we de overlast van hangjongeren aanpakken?' Het nadeel van deze vraag is dat er al een probleemanalyse in schuilt alsook de aanname dat jongeren als groep geïsoleerd kunnen worden van het netwerk op wijkniveau waar ze deel van uitmaken. Ze worden daarmee geobjectiveerd als doelgroep van beleid, zodat hun eigen betekenisgeving aan het wonen in een wijk er niet meer toe doet. Een betere, want bredere en meer neutrale vraag is dan ook: 'Hoe ziet het patroon 'leeftijd' eruit in wijk X?' (zie ook Van Biene et al. 2008). De deelnemers stellen vervolgens een lexicon samen van woorden die met leeftijd te maken hebben (jongere, kind, leeftijd, bejaard, ...) en gaan daarmee zoeken in de narratieven (dus niet in de codes). Zo ontstaat een subset van de data die betrekking hebben op leeftijd. Binnen deze subset worden de codes zo gerangschikt, dat een betekenisvol patroon ontstaat. De naam van het patroon staat in het midden, in een grote kring eromheen staan de narratieven met hun codes en deze codes zijn uiteindelijk wat het begrip in het midden met de narratieven verbindt (zie figuur 6, naar Van Biene et al. 2008).





*Figuur 6*  
(Van Biene et al. 2008)

Uit narratieven van de Nijmeegse wijk Hatert kwam bijvoorbeeld naar voren dat er in de subset van data, die naar aanleiding van het leeftijdslexicon ontstond (N = 294 narratieven), verhoudingsgewijs veel aandacht uitging naar jongeren (N = 260 narratieven of ruim 88%), maar meestal in de negatieve zin van het woord ('ze doen niet wat we willen en ze doen wat we niet willen'). In termen van het narratologisch model (Van Luxemburg et al. 1987) van machten, ondernemers, doelen, begunstigen, helpers en tegenstanders, de zogenaamde actanten of rollen, werd over jongeren vooral gesproken

- 1 als begunstigen (van welzijnswerk);
- 2 als slachtoffers (niet-begunstigen) met behoeften waar niet aan voldaan wordt (speelruimte, (verkeers)veiligheid), of als slachtoffers waarbij morele overtuigingen een rol spelen bij de schuldvraag (schande dat ouders geen tijd meer hebben);
- 3 als tegenstanders (van elkaar en bewoners) die overlast veroorzaken (hangjongere, vuurwerk, brommer, gevecht) of ouders ergens in belemmeren (aanwezigheid bij inspraakavond);
- 4 als machten die wendingen in biografieën van ouders aanbrengen (aanleiding tot huismoederschap, vrijwilligerswerk);
- 5 als helpers (tekenen van gewenste speeltuin);
- 6 als ondernemers in spel en sport.

Het viel op dat wanneer volwassenen over jongeren spraken, ze refereerden aan de eerste vijf rollen (waarbij de rol van helper slechts eenmaal voorkwam) en dat wanneer jongeren het over zichzelf hadden, ze dat vooral deden in termen van hun favoriete bezigheden. Ze zagen zichzelf als ondernemers en definieerden anderen (ouders en ouderen) niet echt in relatie tot hun doel. We zagen een

grote bemoeienis met jongeren, ook vanuit de gemeente, waar jongeren zich redelijk weinig van aan leken te trekken. Het over-organiseren van activiteiten ligt als gevaar op de loer. Jongeren zelf gaven aan niet zozeer behoefte te hebben aan meer voor hen georganiseerde activiteiten, maar aan meer ruimtes waarin ze hun eigen activiteiten konden ondernemen. Daarnaast deelden ze met de andere bewoners de behoefte aan meer veiligheid.

Het vraagpatroon uit Hatert is gebaseerd op interviews met bewoners en het wijkactieplan *Ongedeeld Hatert* van de gemeente Nijmegen. Er hadden andere en meer bronnen aangeboord kunnen worden, maar deze data laten al een enorme complexiteit zien en tonen bovendien aan dat bij een vraagpatroon niet sprake is van een eenduidige eigenaar. Het patroon is niet alleen van de bewoners of de jongeren, maar ook van de onderzoekers, bestuurders en professionals die zich bezighouden met de wijk. Een vraagpatroon maakt dus verschillende betrokkenen bij een verschijnsel ofwel publieken zichtbaar.

Een vraagpatroon is pas effectief wanneer het een of meerdere publieken zo adresseert, dat de leden van de transdisciplinaire teams zich naar vermogen committeren aan zelf ontworpen experimenten en interventies. Het onderzoekende publiek ontdekt nieuwe vindplaatsen (in het Hatertse voorbeeld: meer interviews met senioren) en bewaakt de kwaliteit van de narratieve interviews (niet sturen, echte verhalen in plaats van sociologische antwoorden, et cetera). Het uitvoerende en lerende publiek van de professionals gaat aan de slag met nieuw aanbod en bijvoorbeeld een nieuwe manier van bejegening op basis van vraagpatronenonderzoek dat het mede zelf uitvoert. Het besturende publiek, dat ervoor heeft gekozen dat vraagpatronen een concrete plaats moeten hebben in de (service)wijkontwikkeling, heeft met deze keuze een kader gecreëerd waarin de realisatie van het werken met vraagpatronen kan plaatsvinden. Werken met vraagpatronen is een complexe aangelegenheid die diep ingrijpt in organisaties en op alle niveaus in organisaties om nieuwe kennis en vaardigheden vraagt. Het besturende publiek moet er vervolgens dus aan werken dat de transitie van hun organisaties realiteit kan worden. Het vragende publiek, ten slotte, betreft maatschappelijke dienstverleners bij het formuleren van zijn vraag (Van Biene et al. 2008).

Periodiek overleg van het transdisciplinaire team, waarin al deze publieken vertegenwoordigd zijn, moet uitwijzen of er veranderingen in de patronen zichtbaar worden. Zo blijven de verhalen uit en over de wijk richting geven aan het aanbod van maatschappelijke dienstverleners. Het instrument is vertaald

in een leerprogramma voor professionals dat op een cd-rom is verschenen. Nu het instrument voor vraaganalyse ontwikkeld is, wordt het monitoren van de kwaliteit ervan gecombineerd met de implementatie ervan in verschillende pilots.

### **Taal van de wijk: burgers aan het woord**

Het derde en laatste voorbeeld sluit aan bij de operationalisering van civiele bestuurskunde zoals die in de beide voorgaande onderzoeksprojecten is ingezet, maar is nog niet in praktijk gebracht. Ik zal er daarom minder uitvoerig bij stilstaan.

Taal van de wijk, een initiatief van Urbancore, is ingegeven door de observatie dat plannen voor wijkaanpak vaak door professionals en ambtenaren zijn opgesteld in een taal die doet vermoeden dat bewoners van wijken en buurten geen (relevante) expertise in hun eigen wonen hebben. De analyse van Urbancore is dat de potentie van de samenleving niet ten volle benut wordt, omdat relaties in de samenleving achterlopen op maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor stagneert het proces van visie naar uitvoering. Als tegenhanger organiseert Urbancore nieuwe verbindingen rond zogenaamde microstructuren voor de realisatie van woning, woonomgeving en voorzieningen voor scholing, werk en cultuur. Het realiseren van een microstructuur, analoog aan het zogenaamde microkrediet, is een concrete aanleiding voor het ontwikkelen van nieuwe relaties in ontwerp en uitvoering van (onderdelen van) een wijkprogramma (bijvoorbeeld een brede school of kulturhus). Het uitgangspunt is professionaliteit van zowel professionals als ambtenaren alsook bewoners. Bewoners produceren immers ook het wonen, werken en leven in hun wijk, hebben daar kennis en ideeën over, en ervaringen mee.

Het uitgangspunt is dus niet zoiets als 'we moeten de burger activeren en erbij betrekken', maar ook niet: 'wij hebben aan die productie niets toe te voegen'. Urbancore heeft als vertrekpunt 'burgers zijn actief; kunnen we hen vinden om mee samen te werken?' De stad als quasi-didactische ruimte krijgt zo invulling als leerprogramma voor uiteenlopende maar samenwerkende partijen die elkaars zone van naaste ontwikkeling zijn. Voor de bestuurlijke en professionele kant is dat programma bijvoorbeeld gericht op het omgaan met initiatiefrijke bewoners<sup>5</sup>, of op het leren werken met vraagpatronen. Voor de bewoners is het bijvoorbeeld gericht op zelf onderzoeken, indien nodig daarbij ondersteund met trainingen in interviewtechnieken, analyse et cetera. De algemene strategie is waar mogelijk, of nodig ondersteuning bieden in het vormen van

.....  
5 Vergelijkbaar met 'Help, een burgerinitiatief' van Van der Heijden, Meiresonne en Van Zuylen (Inaxis 2007).

nieuwe microstructuren. Daarbij vergroten bewoners hun expertise en brengen deze in bij het opstellen van een plan van aanpak, een co-product dat bijvoorbeeld problemen aanpakt of successen uitrolt. Het doel van Urbancore is kleine bewegingen te maken die de ordening en de ontwikkeling van (stedelijke) leefgemeenschappen ondersteunen met dergelijke microstructuren, met als doel samenleven in schalen die optimaal aan elkaar geschakeld zijn. Een digitale sfeer ondersteunt het bouwen aan netwerken die bij de microstructuur betrokken zijn. Wanneer we de input van betrokken publieken (bewoners, professionals, bestuurders, et cetera) beschouwen als onderzoeksdata, dan biedt deze sfeer naast de platformfunctie (*community building*) ook nog de mogelijkheid analyse- en leermodules te koppelen aan de ingevoerde data.

## 7.5 Conclusie

Welke contouren van een civiele bestuurskunde verschijnen nu we dit begrip hebben toegepast in een aantal praktijkvoorbeelden? Ik hanteerde civiele bestuurskunde als *sensitizing concept* in een rondgang langs diverse theorieën en kwam tot de volgende voorlopige definitie:

.....  
*civiele bestuurskunde is datgene wat een persoon of groep doet*

- *wanneer ze geen sturing vanuit de overheid ervaart [endogeen karakter]*
  - *toch niet toevalligerwijs tot een resultaat komt [zelforganisatie]*
  - *waarmee ze in een haar ogen publiek belang wil dienen [geen gesloten gemeenschap];*
  - *waarin de wens de maatschappij te verbeteren voortkomt uit variabele en culturele tolerantiewaarden [persoonlijk geraakt zijn met erkenning voor het sociaal-culturele netwerk];*
  - *waarbij als inherent maatschappelijk verschijnsel de overheid een van de variabelen is in het denken en handelen van de civiele bestuurder [wetgeving],*
  - *die als domeindeskundige optreedt (waarbij dat domein oscilleert tussen louter eigen ervaring en een uitbreiding daarvan met kennis uit theorie en professionele praktijk) en daarmee bijdraagt aan het lerend vermogen van de samenleving [publiek en leren].*
- .....

Het MTZ-project was een initiatief van het *Huis voor de Democratie*, een private corporatie, en het *Centrum Beeldende Kunst Dordrecht* (CBK), een gemeentelijke

instelling. De samenwerking tussen beide partijen stokte, omdat het Huis de ambitie had regels opnieuw uit te denken vanuit een open proces, terwijl het CBK het heroverwegen van regels ten dienste wilde stellen aan een soepele uitvoering van eigen beleid. Het CBK stuurde aan op de visie van een creatief dwaalmilieu door de stad terwijl het Huis de opties open wilde laten en bereid was de weg naar het creatieve dwaalmilieu te verlaten. De ambities bleken onverenigbaar en de samenwerking werd – in elk geval voorlopig – stopgezet. Hoewel het Huis een civiele status heeft, blijkt uit de resultaten van de MTZ-casuïstiek tot nu toe dat civiele bestuurskunde niet per definitie leidt tot automatische betrokkenheid van andere civiele partijen, zodat er van schaalvergroting en misschien zelfs wel van een beweging sprake kan zijn. Daar zijn echter wel voorbeelden van aan te wijzen (zie bijvoorbeeld Verhoeven 2009), dus MTZ is geen aanleiding om de definitie te verwerpen. Het project legt echter bloot dat leren en experimenteren niet vanzelfsprekend zijn.

Eerder onderzoek naar actief burgerschap (Basten en Van der Veen 2001) laat zien dat burgers die zich inzetten voor een in hun ogen betere samenleving meestal hoger opgeleid zijn. Dat was niet altijd hun beginsituatie. Het kwam ook voor dat burgers na een lagere opleiding zichzelf verder schoolden via allerlei ervaringen en opleidingen. De activiteiten waren voor hen leidend in de keuze van het leren. Ze werden, met andere woorden, meer bekwaam. Vooralsnog is MTZ nog nergens een leer- en experimenteromgeving geworden. Daarvoor zijn wellicht activiteiten nodig die minder consumptief zijn dan debattenreeksen. Dat wil overigens niet zeggen dat de straat een passieve straat was. De winkeliers en bewoners hebben hun eigen plannen geformuleerd. Hoewel niet echt sprake was van een onderhandeling over regels, werden bestaande regels in het kader van het MTZ-project wel ter discussie gesteld. Wellicht is MTZ, hoewel een actieonderzoek, te veel gericht op onderzoek en te weinig op actie. De tijd van het project is te kort om er veel meer over te zeggen.

Het werken met vraagpatronen biedt wel concrete instrumenten om mee aan de slag te gaan. In verschillende pilots werken professionals van maatschappelijke dienstverleners met het instrument. Daarbij biedt het lectoraat Lokale Dienstverlening vanuit Klantperspectief ondersteuning volgens een train-the-trainer-model. De rol van het lectoraat zal per instelling steeds meer naar de achtergrond verschuiven. Toch zien we ook hier dat het besturende en uitvoerende publiek aarzelend is om bewoners te betrekken in de transdisciplinaire betekenisgeving van de data om tot patronen te komen. Desondanks zouden deze sessies als leer- en experimenteromgevingen kunnen functioneren.

Dat is ook de bedoeling met het project Taal van de wijk. Hierin zit het leren en experimenteren in de curricula voor bewoners en professionals. Gesprekken

met corporaties bieden perspectief. Nog niet alle corporaties staan te springen om een rol te spelen in de sociale aspecten van wonen, maar het is duidelijk dat ze wel doordrongen zijn van de rol van sociaal kapitaal in de waardevervalstheid van hun vastgoed en zoeken naar manieren om daar een bijdrage aan te leveren.

Aan het begrip civiele bestuurskunde zit de stelling vast dat wanneer we het over besturen hebben, we het over onszelf hebben en niet over een glibberige massa burgers waar we maar geen grip op kunnen krijgen. Besturen van een ander is in een democratische samenleving ook besturen van jezelf: je kunt een gemeenschap alleen besturen door er zelf deel van uit te maken. De aandacht die tot nu toe uitging naar bestuurders als aparte categorie – die naast de samenleving lijkt te staan in plaats van erin – rechtvaardigt aandacht voor die andere bestuurders. Democratie is dan niet een groep dicterende burgers, maar een groep mensen die naar vermogen een gezamenlijk belang proberen te realiseren. Ruimte voor leren en experimenteren hoort daarbij. Kan dit de nieuwe openbare ruimte worden?

## Literatuur

- Aarts en During (2006), *Zelforganisatie en Ruimtegebruik. Van open netwerken en gesloten gemeenschappen*, Utrecht: Innovatienetwerk.
- Basten (2002), *Discourses of Activism*, unpublished final report for the ETGACE study ([www.orleon.nl/producten.php](http://www.orleon.nl/producten.php)).
- Basten en van der Veen (2001), Life Histories of Active Citizens in the Netherlands, in: Snick, Stroobants and Wildemeersch (eds) *Learning Citizenship and Governance in Europe: Overall Review and Analysis. Analysis of Life Histories*, Unit of Social Pedagogy, Catholic University of Leuven, Belgium.
- Basten (2007), *Leergeschiedenis Bolwerk Gouda*, een uitgave van Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem.
- Basten (2008), Zero versus Maximum Tolerance, in: *Agora. Tijdschrift voor sociaal ruimtelijke vraagstukken*, jrg 24 nr. 4 (p. 33-37).
- Basten (2009a), Het Nederlandse beleid voor de creatieve economie: te veel vliegen in één klap?, in: *Sociale Interventie*, vol 18 issue 1.
- Basten (2009b), *Researching Publics*, paper gepresenteerd tijdens het congres Towards Knowledge Democracy van 25 t/m 27 augustus 2009 te Leiden.
- Biene, van, Basten, van Erp, Satink, Meesters, van Hoof, Joosten, van der Hulst, Lenkhoff en Lips (2008), *De standaardvraag voorbij. Narratief onder-*

- zoek naar vraagpatronen, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, lectoraat Lokale Dienstverlening vanuit Klantperspectief.
- Blumer (1954), What is Wrong with Social Theory? in: *American Sociological Review* 18 (p. 3-10).
- Boomkens (2008) De stad als beschavingsmachine. Voordracht bij de Internationale School Voor Wijsbegeerte, 6 april 2008.
- Bruinsma en Bernasco (2004), *De Stad en Sociale Onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*, Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en rechtshandhaving.
- Burgers en Engbersen (2004), *De emancipatieve stad. Een onderzoeksagenda met betrekking tot de sociale liftfunctie van grote steden*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Denters (2004), *Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap*, Universiteit Twente / KISS.
- Denzin en Lincoln (2005), Introduction: the discipline and practice of qualitative research, in: Denzin en Lincoln (red.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dijstelbloem, H. (2008), *Politiek vernieuwen. Op zoek naar publiek in de technologische samenleving*, Amsterdam: Van Genneep.
- Floor en Salverda (2006), *Zelforganisatie in het landelijke gebied. Signalen uit de praktijk*, Wageningen Universiteit en Research Centrum.
- Gladwell (2000), *The tipping point*, Abacus.
- Heijden, J. van der (2006), Bestuur door de burger, bestuurskunde voor de burger, in: Grin, Hajer & Versteeg (red.), *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant.
- Heyman, F. (2007), *Denken en doen in dialoog*, Utrecht: Lemma BV.
- Hendriks (2008), 'De civil society kan veel meer betekenen voor de Wmo', in: *City Journal*, juli/augustus (p. 20-22).
- Hüsken en de Jonge (2005) (red.), *Schemerzones & schaduwzijden. Opstellen over ambiguïteit in samenlevingen*, Nijmegen: Roelants.
- Kemp, van en Bolt (2003), *Tussen fysiek en sociaal. Een literatuuronderzoek naar de relatie tussen fysieke en sociale verschijnselen in steden*, in opdracht van NWO en Kenniscentrum Grote Steden.
- Kurtz en Snowden (2003), The new dynamics of strategy: Sense-making in a complex and complicated world, in: *IBM Systems Journal*, vol 32 no 3 (p. 462-483).
- Lieshout, van en Aarts (2005), *Buiten gebeurt het! Perspectieven van jongeren en immigranten op openbare ruimtes in Nederland*, Wageningen.

- Marres (2005), *No Issue, No Public. Democratic Deficits after the Displacement of Politics*, Amsterdam: Jipskant Printpartners.
- Ministerie van VROM (2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Katern over nieuw ruimtelijk beleid over 2006*, Den Haag.
- Programmabureau Overheidsloket 2000 (1997), *Overheidsloket 2000 (1997) Handboek van vraagpatroon naar loket*.
- Programmabureau Overheidsloket 2000 (1998), *Handboek monitoren van geïntegreerde dienstverlening*.
- Rijkschroeff en Goossen (2003), *VraagWijzer: transparantie en toegankelijkheid*, Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Ministerie van VWS.
- Thrift (2006), *Re-animating the space of thought: Transformation of spacial and temporal description in the twenty-first century*, paper presented at the DIME Conference Communities of Practice, Durham, UK.
- Twist, van, Kort en Timmerman (2004), *Organiserend vermogen in de grote stad*, Stip-Studie in opdracht van NWO en Kenniscentrum Grote Steden, Nijmegen/Den Haag.
- Vedder, van der Wees, Koops en De Hert (2007), *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag: Rathenau Instituut, Studie 49.
- Verhoeven (2009), *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- Witteveen (z.j.) *Alternatieve regulering: wat is het?* Pre-advies voor de NJV.
- Wouden, van der (1999), *De ruimte van de burger*, in: Van der Wouden (red.) *De stad op straat*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.