

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/119729>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

## ARTIKELEN

# Burgers als trustees

## Participatie, informele vertegenwoordiging en representativiteit\*

*Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar\*\**

### 1 Inleiding

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.

Terwijl voorheen participatie werd geafficheerd 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 tot wijkbudgetten om bijvoorbeeld schoonmaakacties te bekostigen (Verhoeven & Tonkens, 2011; Ossewaarde e.a., 2008).

Medezeggenschap van actieve bewoners roept regelmatig kritiek op. Vaak heeft die kritiek betrekking op het 'gebrek aan representativiteit'. Alleen de *usual suspects* doen mee: een 'participatie-elite' van hoger opgeleide blanke oudere mannen. De stem van jongeren, laagopgeleiden en etnische minderheden wordt onvoldoende gehoord. Die kritiek vormt een constante binnen burgerparticipatie en lijkt luider te klinken naarmate meer wordt geëxperimenteerd met projecten waarin bewoners zeggenschap wordt toebedeeld. Actieve burgers zouden aldus de gemeente kunnen bewegen aandacht te vestigen op problemen die er in feite weinig toe doen of zelfs ingaan tegen de belangen van de niet-geraadpleegde burgers. Jongeren en migranten lopen bijvoorbeeld een verhoogde kans om zelf doelwit te

\* Dit artikel is grotendeels gebaseerd op de studie *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*, Amsterdam: Pallas 2012.

\*\* Dr. Bas van Stokkom is medewerker bestuurswetenschappen aan de faculteit Sociale Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam, b.a.m.van.stokkom@vu.nl. Dr. Marcel Becker is universitair docent ethiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen, M.Becker@ftr.ru.nl. Teun Eikenaar MA MSc is onderzoeker aan het criminologisch instituut van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen, t.eikenaar@jur.ru.nl.

worden van politieactiviteiten omdat de wel deelnemende groepen zich storen aan het gedrag van de hangjeugd en de 'overlast gevende buitenlanders'.

Critici refereren steeds aan het ideaalbeeld dat de deelnemers een dwarsdoorsnede van de bevolking zouden moeten uitmaken. Dat roept veel vragen op. Is een 'juiste afspiegeling' in de praktijk realiseerbaar? Is er wel sprake van botsende belangen? Misschien kunnen passieve burgers zich wel vinden in de opinies van actieve burgers en vinden zij het prima dat een kleine groep burgers het voortouw neemt.

Een sleutel tot beantwoording van deze vragen is dat in het licht van de opkomst van lokale burgerfora en -platforms de beelden van representatie en representativiteit zelf bijstelling behoeven.<sup>1</sup> Vaak worden die begrippen statisch opgevat zonder oog te hebben voor het creatieve proces van meningsvorming. Vertegenwoordigers zouden slechts als doorgeefluik van belangen fungeren. Er is ook weinig oog voor de merites van informele vormen van vertegenwoordiging, waarbij autorisatie door een achterban achterwege blijft.

Om de duidingen van representatie te verbreden en verdiepen herintroduceren we het begrip 'trustee', dat binnen politieke theorieën bekend is geworden door Edmund Burke. Van oudsher is een trustee een vertrouwenspersoon of een 'beheerder' die toeziet op andermans belangen of het publieke belang van allen. Later werd een trustee een vertegenwoordiger die over een vrij mandaat beschikt om zelf beslissingen te nemen. Vanuit het perspectief van trusteeship zijn democratische procedures en vooral het idee dat de participanten zo veel mogelijk een afspiegeling moeten vormen van de buurt, niet alles bepalend. Het gaat niet zozeer om 'formele deelname namens', maar eerder om informele vormen van 'ijveren voor de buurt', waarbij actieve burgers zich als gangmakers en belangenbehartigers manifesteren. Ons vermoeden is dat veel actieve bewoners zich richten op het belang van de buurt, ongeacht de vraag of die activiteiten ieders instemming hadden kunnen hebben (de representativiteit). Dit roept natuurlijk de vraag op van het draagvlak. We vermoeden echter dat hedendaagse actieve bewoners anders te werk gaan dan 'klassieke trustees' die geacht werden afstand te nemen en boven de partijen te staan. Deze klassieke vorm van toezien op andermans belangen bracht een paternalisme met zich mee dat in een democratische samenleving nauwelijks voorstelbaar is. Niettemin veronderstellen we dat deze actieve burgers als 'vertrouwenspersonen' en 'wijkbeheerders' kunnen worden gezien die bereid zijn verantwoording voor de aanpak van buurtproblemen af te leggen. Zij zouden aldus klassieke en moderne attitudes van vertrouwenspersonen met elkaar kunnen combineren.

We zullen in deze studie twee vragen trachten te beantwoorden die sterk met elkaar samenhangen. Ten eerste: welke opvattingen hebben actieve burgers over vertegenwoordiging en representativiteit? Ten tweede: in welke opzichten fungeren actieve burgers die buurtbelangen behartigen als 'trustees'? Om zicht te krijgen op die vragen hebben we een drietal medezeggenschapsprojecten onder de loep genomen die vrij toegankelijk zijn voor alle bewoners, en waarbinnen beslissingen worden genomen over de aanpak van onveiligheid in de wijk. De participanten hebben dus medezeggenschap; er staat daarmee iets op het spel. Er zou oppositie tegen hen kunnen ontstaan wanneer hun keuzes niet worden onder-

Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar

schreven. We gaan in deze studie na welke burgers zich aan die projecten committeren en hoe hun relatie tot de achterban is. Komen trustees, de buurtbeheerders, als vanzelf bovendrijven? Of doen juist mensen mee die voor het straatbelang opkomen of de belangen van specifieke groepen verwoorden? Voelen de deelnemers zich überhaupt wel representanten?

Voor we aan het empirische deel van deze studie toekomen, gaan we eerst dieper in op een aantal theoretische noties, vooral representatie en trusteeeship. Hoe verhouden die begrippen zich tot participatie en burgerschap? We geven aan dat het concept van representatie zich aanzienlijk heeft verbreed. Actieve burgers komen op voor een zaak, dragen herkenbare visies uit en trachten daarmee vertrouwen te winnen. Zij fungeren als informele representanten, zonder in strikte zin een achterban te vertegenwoordigen. We beogen in dit artikel dus aandacht te geven aan zowel theoretische als praktische betekenissen van vertegenwoordiging en trusteeeship.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 gaan we nader in op het begrip trusteeeship en de opvattingen van Burke daarover. Vervolgens zetten we uiteen hoe informele vertegenwoordigers heden ten dage te werk gaan, vooral als het gaat om het winnen van vertrouwen en het afleggen van verantwoordelijkheid (par. 3). In paragraaf 4 schetsen we in het kort de drie projecten die zijn onderzocht en de gebruikte onderzoeksmethode. In paragraaf 5 presenteren we enkele relevante bevindingen. Hoe kijken actieve burgers aan tegen vertegenwoordiging en representativiteit, en in welke opzichten kan hun optreden in termen van trusteeeship worden begrepen? Ten slotte passeren in paragraaf 6 de voornaamste conclusies de revue en wordt in paragraaf 7 het perspectief van trusteeeship nader bediscussieerd.

## 2 Trustees: tussen beheer en vertegenwoordiging

Een gangbare definitie van een trustee luidt: iemand die verantwoordelijk is voor andermans zaken en die het vertrouwen gegeven is om 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, bijvoorbeeld een gevolmachtigde, bewindvoerder of mentor. Doorgaans zijn dit personen die ermee belast zijn te zorgen voor iets (een bezit) of iemand (in geval van voogdij).<sup>2</sup> Trusteeship heeft vaak ook betrekking op de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van het gemeenschappelijke goed. Binnen de overheid zijn tal van professionals werkzaam die als trustee kunnen worden aangeduid: diplomaten, rechters, ombudsmannen et cetera. 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.<sup>3</sup>

In trusteeeship ligt een 'gemachtigd zijn tot ...' besloten, dat niet altijd samengaat met wat heden ten dage onder 'vertegenwoordiging' wordt verstaan. Ten eerste

worden trustees niet altijd verondersteld de mensen te consulteren van wie ze de belangen beschermen; ze gaan op hun eigen oordeel af. Een vertegenwoordiger in de gangbare betekenis heeft zich verplicht aan de achterban, maar een trustee waakt over de behoeften van begunstigden. Ten tweede zijn trustees ook initiatiefnemers en 'doeners'. Het gaat om (informele) leiders die een beherende rol op zich nemen.

Ook in het politieke denken heeft het begrip 'trustee' ingang gevonden. Binnen de politieke theorie wordt gesproken over 'trustee' en 'delegate' (Pitkin, 1967). 'Delegates' 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 handelt de vertegenwoordiger in overeenstemming met de wensen van het volk; hij of zij spreekt met de handen gebonden. Er is geen of weinig animo om vanuit de eigen visie kiezers te overtuigen; er is wel veel zorg om hen te overtuigen dat de verwoorde standpunten aansluiten op hun belangen. Bij trustees ligt dat anders. Zoals gezegd, zij beschikken over een vrij mandaat om naar eer en geweten beslissingen te nemen (Thorbecke: 'zonder last of ruggespraak'). Zij komen onafhankelijk tot een beoordeling en filteren de opinies van het volk in termen van de rechtsgemeenschap. Kiezer en gekozene horen binnen die visie van elkaar te verschillen.

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 afstaan van ons begrip van democratische vertegenwoordiging. Volgens Burke dient de vertegenwoordiger een 'faithfull friend' en 'devoted servant' voor burgers te zijn. Hun belang staat boven zijn belang. Maar dat betekent niet dat hij zijn 'unbiased opinion, his mature judgement, his enlightened conscience' aan de verlangens van zijn achterban moet 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)

De vertegenwoordiger heeft te luisteren naar de kiezers, maar hij dient niet klakkeloos hun meningen en ideeën te verwoorden. Hij is zelfs niet verplicht tegemoet te komen aan hun wensen; hij moet deze eerst onderwerpen aan zijn eigen kritische oordeel. Niet omdat zijn belangen zwaarder zouden wegen of omdat hij zijn wil zou kunnen opleggen, maar omdat hij dat de mensen 'verschuldigd' is (*owes*).

Achter deze woorden schuilt een specifieke visie op belangenbehartiging, die wordt losgekoppeld van de individuele wil. Als regeren een zaak zou zijn van het direct honoreren van de 'wil' van burgers, dan dient die zo onbemiddeld mogelijk door te klinken in het besluitvormend orgaan. Maar belangenbehartiging is volgens Burke geen zaak van particuliere neigingen, maar van 'reasons' en 'judgement'. Eerst is er discussie, en daarna pas kan men weten wat men wil en de beslissing nemen. Het is een rare manier van doen als er eerst de beslissing is wat

Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar

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. Daarbij moeten we bedenken 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 direct tegemoetkomen aan waarden of wensen. Er is primair de verantwoordelijkheid voor beheer van het domein, in dit geval het algemene belang.

Zonder twijfel heeft de trustee bij Burke paternalistische trekken: trustees zouden over het inzicht beschikken om het welzijn van het geheel te bevorderen. Dat wordt echter niet als probleem ervaren zolang zij het vertrouwen genieten van hun achterban. Wel zijn het uiteindelijk de kiezers die op zeker moment bepalen of hij verder mag gaan als trustee.

Resumerend kunnen we zeggen dat bij Burke de volgende twee kenmerken van trusteeship vooropstaan. Ten eerste nemen trustees een beheerdersrol op zich: zij dragen zorg en verantwoordelijkheid voor de gang van zaken binnen de politieke gemeenschap. Ten tweede oordelen ze op een onpartijdige wijze; ze nemen afstand van particuliere neigingen, duiden problemen in termen van algemeen belang en hebben oog voor de langere termijn.

### 3 Informele vertegenwoordiging: vertrouwen winnen

Vertegenwoordigen is bij Burke een kwestie van vertrouwen zien te winnen. Dat aspect zien we terug in hedendaagse opvattingen over informele vertegenwoordiging. Maar vertrouwen winnen ligt veel meer verankerd in democratische contexten van openheid van zaken geven en verantwoording afleggen.

De laatste decennia zijn formele opvattingen over representatie fors bekritiseerd. In lijn met gedachten van Burke is men gaan inzien dat vertegenwoordiging veel meer behelst dan het doorgeven van vaststaande belangen; representatie is een creatief proces van meningsvorming. Een vertegenwoordiger die deelneemt aan een debat geeft al sprekende die belangen vorm. Belangen worden daarmee onvermijdelijk 'gekneet' en 'hervormd', vaak in de veronderstelling dat niet-aanwezige anderen daarmee zouden instemmen (Ankersmit, 1997; Plotke, 1997; Urbinati & Warren, 2008). Als representeren louter afspiegelen zou zijn (van gegeven opinies en belangen), 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.

Representatie kent vele uiteenlopende vormen: relevante informatie verschaffen, symboliseren, opkomen voor een zaak, spreken namens, et cetera. Een actievoerder of een columnist representeert op een heel andere manier dan een bestuurder. Afgelopen decennia is de heterogeniteit alleen maar groter geworden. We zijn getuige van een uitbreiding en pluralisering van niet-electorale vormen van vertegenwoordiging (Warren, 2009b; Urbinati & Warren, 2008). Zo nemen actieve burgers in allerlei platforms en comités – al dan niet namens anderen – besluiten over zaken die bewoners rechtstreeks aangaan. Het optreden van deze 'zelf-

benoemde' vertegenwoordigers wordt doorgaans gerechtvaardigd op grond van de affiniteit of de identificatie met de zaak waarvoor ze staan (de komst van een nieuw buurthuis; het tegenhouden van sloop van huizen; etc.). Of bewoners een initiatief steunen zal dikwijls afhankelijk zijn van de vraag of de meningen van informele vertegenwoordigers convergeren met hun eigen opvattingen.

Deze vormen van informele vertegenwoordiging blijken niet zonder problemen, wanneer we ze vergelijken met formele vertegenwoordiging.<sup>4</sup> Formele vertegenwoordiging bestaat uit twee kernelementen: autorisatie en verantwoording. Van autorisatie is sprake wanneer de vertegenwoordigden macht expliciet hebben overgedragen aan de vertegenwoordiger. Daarnaast worden formele vertegenwoordigers regelmatig ter verantwoording geroepen; schieten ze daarbij tekort, dan lopen ze de kans niet herkozen te worden. In hoeverre kunnen we van representatie spreken als formele verantwoording en autorisatie ontbreken (zie Pitkin, 1967)? De verdenking komt op dat informele vertegenwoordigers louter hun eigen visie representeren op wat burgers zouden willen.

Willen informele vertegenwoordigers democratische legitimiteit verkrijgen, dan zal er veel aandacht moeten zijn voor een responsieve omgang met het publiek. Zij zullen hun achterban regelmatig moeten consulteren en uitleg moeten geven. Wanneer het aspect van verantwoording ontbreekt, verzwakt dat de representatieve functie. Veel informele vertegenwoordigers doen dan ook moeite om ongevraagd verantwoording af te leggen.

Er moet dus een bereidheid zijn om openheid van zaken te geven wil men over democratische vertegenwoordiging kunnen spreken. Vertegenwoordiging en de claim iets of iemand te vertegenwoordigen moeten ook op de proef kunnen worden gesteld. De (noodzakelijke) kloof tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden wordt overbrugd wanneer burgers met regelmaat hun vertrouwen uitspreken in de vertegenwoordiger. In termen van Van Gunsteren (1992): 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). De vertegenwoordiger is dus verplicht de belangen van de achterban in het oog te houden en zonder vertrouwen in hem of haar kan vertegenwoordiging niet gedijen. 'Waar geen vertrouwen is, is geen vertegenwoordiging' (Van Gunsteren, 1992, 48).

Laten we nader ingaan op vertegenwoordiging binnen overlegvormen op wijk-niveau waarin burgers op uitnodiging van het bestuur participeren. Deze 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 een relatief kleine groep burgers die als informele vertegenwoordiger functioneert. De burgers melden zich vrijwillig of ze worden door bestuurders uitgenodigd om mee te denken over beleidsproblemen. Het gaat in deze forums om representatieve kwaliteiten: het (om)duiden van problemen, herdefiniëren van belangen en rechtvaardigen van bepaalde oplossingsrichtingen. Hiermee verandert ook de notie van burgerschap. Burgerschap draait niet zozeer om zelf-

bestuur, maar om representatieve kwaliteiten. Participeren is representeren (Plotke, 1997).

Doorgaans zijn hier geen vaste kaders van autorisatie en verantwoording voorhanden. De informele vertegenwoordigers spreken niet namens anderen in de wijk, maar de niet-participerende bewoners moeten wel het gevoel hebben dat buurtbelangen op betrouwbare wijze worden vertolkt. Dat is vaak ook het geval, zoals zal blijken uit de volgende paragrafen. Maar soms loopt het anders, bijvoorbeeld als bewoners de indruk hebben dat sommige belangen geen recht wordt gedaan. Daarmee zijn we beland bij enkele kritische kanttekeningen bij deze vormen van burgerparticipatie. De burgerplatforms die door de lokale overheid in het leven zijn geroepen, hebben namelijk 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. Een ander bezwaar is dat burgerforums in sterke mate op consensus zijn gericht: protest en oppositie worden snel geneutraliseerd (Warren, 2009a). Nog een ander probleem is dat verantwoording naar de bredere achterban tekort kan schieten. Toetsing en controle kunnen dan onvoldoende plaatsvinden.

Deze bezwaren leiden niet automatisch tot een diskwalificatie van deze vormen van medezeggenschap. Iedereen heeft welbeschouwd een eerlijke kans tot participatie. Bovendien is het overlegproces nog altijd veel democratischer en transparanter dan bijvoorbeeld lobbyen. Daar komt bij dat informele vertegenwoordiging gezien kan worden als aanvulling en niet als vervanging van electorale vormen van representatie (Warren, 2008).

Als er belangen op het spel staan, wordt vroeg of laat de vraag van representativiteit gesteld. Wiens belangen dienen informele vertegenwoordigers nu eigenlijk? Wanneer bijvoorbeeld de aanpak van overlast de inzet wordt van strijd, kan het vertrouwen in deze informele vertegenwoordigers slinken (Stephan, 2004). Van belang is dus dat bewoners zich kunnen herkennen in het optreden van burgers die in lokale forums hun stem laten horen en oplossingsrichtingen bepleiten. Er wordt van actieve burgers dan ook een open en responsieve houding verwacht. Dat wil zeggen: de verrichtingen naar buiten toe onder de aandacht brengen en tegelijk ontvankelijk zijn voor kritiek. Responsiviteit behelst een communicatief tweerichtingsverkeer: enerzijds zich laten informeren en input verwerken, anderzijds informatie bieden en toelichten. Daarbij speelt dat in een vrije democratische samenleving het afleggen van verantwoordelijkheid steeds meer achteraf plaatsvindt (zie Warren, 2008; Van Gunsteren 2006).

Is de burkiaanse trustee nog wel herkenbaar bij burgers die binnen deze forums als woordvoerder optreden? In zoverre zij toezien op belangen van uiteenlopende bewonersgroepen is dat mogelijk het geval. Door de buurt te 'dienen' kunnen zij vertrouwen winnen, ook al vertegenwoordigen ze geen achterban in strikte zin. Maar de burkiaanse overtuiging dat representanten afstand houden en te kennen geven dat ze wel weten wat goed is voor de grotere gemeenschap zal vermoedelijk nog maar weinig weerklank vinden. Dat paternalisme lijkt te zijn vervangen door



een responsieve omgang met het publiek: regelmatig consulteren van de achterban en ongevraagd verantwoording afleggen.

Op basis van voorgaande reflecties kunnen we de volgende assumpties formuleren ten aanzien van actieve burgers die zich als informele vertegenwoordigers opwerpen:

- Ten eerste nemen ze een beheerderrol op zich: de zorg om het publieke welzijn.
- Ten tweede wordt hun optreden gekenmerkt door een onpartijdige houding, inclusief de bereidheid rekening te houden met de belangen van bijvoorbeeld (hang)jongeren.
- Ten derde staan ze open voor informatie van medebewoners en zijn ze bereid verantwoording af te leggen over hun verrichtingen.

De eerste twee assumpties zijn kenmerkend voor de klassieke trustee en vinden we terug in Burkes opvattingen. De derde assumptie is gebaseerd op het handelen van informele vertegenwoordigers die in een democratische context vertrouwen proberen te winnen. In het navolgende empirische deel van deze studie gaan we na in hoeverre deze veronderstellingen al dan niet plausibel zijn. De vraag is in welke opzichten we de genoemde attitudes bij actieve burgers aantreffen. Misschien staan deze aspecten helemaal niet zo sterk op de voorgrond en zijn actieve burgers meer gericht op specifieke deelbelangen, zoals schoonhouden van de eigen straat. Misschien zien zij zichzelf meer als afgezanten die van mening zijn 'namens' een specifieke groep te spreken. Een verwante vraag is in hoeverre zij van mening zijn dat vertegenwoordigers een 'juiste afspiegeling' van de wijk moeten vormen. In de volgende paragrafen gaan we nader in op deze vragen. Daarbij gaat de aandacht uit naar drie medezeggenschapsprojecten in de lokale veiligheidszorg.

#### 4 Drie medezeggenschapsprojecten

Het empirische onderzoek beoogt – tegen de achtergrond van de theoretische discussie over vertegenwoordiging en trusteeship – zicht te krijgen op de variatie aan opvattingen, attitudes en ervaringen van actieve burgers. Het onderzoek is dan ook kwalitatief sociaalwetenschappelijk van aard.

##### *Selectie van casussen en respondenten*

Het onderzoek richt zich op projecten waarbij wijkbewoners zeggenschap hebben over wat professionals zouden moeten aanpakken om de leefbaarheid en veiligheid te vergroten. De projecten zijn eerst en vooral geselecteerd op het criterium dat bewoners geen vrijblijvende gesprekspartners zijn, maar actieve participanten, met een nadrukkelijke beslisbevoegdheid ten aanzien van wezenlijke veiligheids- en leefbaarheidsissues. Bewoners bepalen welke problemen prioriteit dienen te krijgen bij de aanpak. Een tweede criterium betreft de aard van de problematiek: bij de selectie is met name gezocht naar wijken waar pregnante veiligheidsissues spelen. Dit criterium is van belang omdat de roep om adequate inter-

venties bij veiligheidskwesties groter is dan bij minder dringende problemen in het leefbaarheidsspectrum. Eenvoudig gesteld: in het geval van overlast van bijvoorbeeld drugsgebruikers of prostitutie is de vraag naar actie en (vooral) verantwoordelijkheid voor het nemen daarvan urgenter dan in het geval van de aanleg van een nieuwe speelvoorziening. Daarmee komt ook de relatie tussen deelnemers aan burgerforums en overige wijkbewoners in een ander licht te staan: hoe gevoeliger of indringender het onderwerp, hoe delicateser ook de positie van hen die zich daarom bekommeren. Hoewel de grens tussen leefbaarheids- en veiligheidsissues soms dun is, is bij de selectie van casussen de voorkeur gegeven aan wijken met relatief forse veiligheidsproblemen.

Uiteindelijk zijn de volgende casussen geselecteerd:

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

Per casus zijn 10 of 11 interviews afgenomen (in totaal 32 interviews). Er zijn 19 burgers en 13 professionals geïnterviewd. De professionals die we gesproken hebben bestonden uit betrokken functionarissen van politie (wijkagent/ buurtregisseur), stadstoezicht, wijkbeheer en gemeentelijk (beleids)medewerkers. Bij de selectie van deze respondenten is gekeken in hoeverre men in directe zin met het besproken project van doen had: was men betrokken bij de uitvoering van het project, was men betrokken bij het overleg, of stond men anderszins in directe relatie tot het project (bijv. als initiator, coördinator of projectleider). Wat betreft de geïnterviewde burgers is per casus gesproken met een dwarsdoorsnede van de verschillende bewoners die bij de overleggen aanwezig waren. Voor zover mogelijk zijn respondenten benaderd die variatie vertonen qua leeftijd, sekse, afkomst en opleidingsniveau.

De drie onderzochte casussen kunnen gestructureerde projecten van ‘probleemaanpak’ worden genoemd, die sterk verschillen van bewonerscommissies waarin ‘vergaderen’ voorstaat. Van burgers wordt input van kennis en bepaling van aan te pakken problemen gevraagd, terwijl professionals de eindverantwoordelijkheid voor de projecten dragen.<sup>5</sup>

De drie projecten vinden plaats in sterk van elkaar verschillende buurten, zij het dat ze alle drie worstelen met veiligheidsproblemen. In het Rotterdamse project ‘Buurt Bestuurt’ gaat medezeggenschap het verst. Burgers worden uitgenodigd aan te geven wat door politie en stadstoezicht aangepakt zou moeten worden. Hiervoor hebben beide organisaties maandelijks 200 uur extra beschikbaar gesteld. 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 maandelijkse schouwen kunnen eerder worden gezien als periodieke checks op de voortgang van overlastbestrijding. Dat houdt de overheid bij de les. De ‘Deventer Wijkaan-

pak' wijkt het sterkst af. In die stad ligt de nadruk meer op het bevorderen van de leefbaarheid door het instellen van taakgroepen die vooral op straatniveau actief zijn. De professionals verlangen van de participanten dat hun plannen voldoende draagvlak hebben onder de betrokken bewoners.

De projecten liggen stevig institutioneel ingebed, zodat de continuïteit ervan is gewaarborgd. De organisatoren pogen aldus het draagvlak voor het lokale beleid te vergroten: de krachten bundelen en problemen aanpakken. Iedere wijkbewoner heeft de mogelijkheid 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.<sup>6</sup>

#### *Onderzoeksvragen en topiclist*

De centrale onderzoeksvragen zijn afgestemd op de eerder besproken noties van vertegenwoordiging en trusteeship (inclusief de aspecten van de beheerdersrol, het streven tot onpartijdigheid en de bereidheid tot verantwoording):

- In welke opzichten zien de participanten zichzelf als vertegenwoordigers en in welke opzichten achten zij representativiteit van belang?
- In welke opzichten fungeren de participanten als trustees? In welke opzichten zijn daarbij zorg voor de buurt (buurtbeheer), onpartijdigheid en responsief handelen van betekenis?

Op grond van deze vragen is een beperkte topiclist ontwikkeld.<sup>7</sup> De onderwerpen en vragen die de respondenten zijn voorgelegd, hadden een open karakter: de topiclist diende ter structurering van het gesprek en niet als een formele checklist. Er is nadrukkelijk voor gekozen respondenten vrijuit te laten spreken over de verscheidene onderwerpen, in een sfeer waarin zo min mogelijk belemmering bestond om actief te reflecteren op de onderwerpen. De interviews vonden zonder uitzondering een-op-een plaats. Ze vonden thuis of op de werkplek van de respondent plaats. De interviews zijn vrijwel volledig uitgeschreven. Bij de analyse van het materiaal is gebruikgemaakt van inductieve codering, waarbij de uitslatingen van respondenten gerangschikt zijn naar de achterliggende topics.<sup>8</sup>

Bij deze werkwijze moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste zijn voornamelijk respondenten geselecteerd die met grote regelmaat in de overleg lichamen hebben geparticipeerd. Zij nemen vele taken op zich en zijn op veel andere fronten binnen de buurt actief. Het gaat om een 'kopgroep' van actieve bewoners en minder om de 'meelopers' die slechts incidenteel participeren. Van belang is dat actief betrokken burgers meestal een aanzienlijk optimistischer beeld hebben op de wijk, en ook een meer welwillende mening over de gemeente en de professionals. Betrokken burgers zijn doorgaans positiever over de effecten van beleidsprogramma's dan passieve medeburgers (Wittebrood & Van Beem, 2004; Wagenaar & Staffhorst, 2006). Zij zijn gemiddeld ook hoger opgeleid.

Ten tweede: binnen de drie projecten worden uiteenlopende procedures benut; ook de duur van de projecten en het aantal deelnemers verschillen sterk. Het gaat in dit onderzoek echter niet om studie van de toegepaste methodieken, de regie en taakverdeling, maar om opvattingen over participatie en vertegenwoordiging.<sup>9</sup>

Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar

Om die reden is respondenten niet alleen gevraagd naar ervaringen in de desbetreffende projecten, maar ook naar andere vormen van participatie in de wijk. Ten derde: vanwege het geringe aantal interviews zijn de bevindingen uiteraard niet statistisch representatief. Nogmaals: het onderhavige onderzoek is niet kwantitatief van aard, maar primair kwalitatief, vertrekkend vanuit een interesse in de reikwijdte van opvattingen, attitudes en beleving van een beperkte groep actieve bewoners. Doelstelling is dieper inzicht te krijgen in de typerende handelwijzen van deze actieve burgers. Mogelijk zijn die overdraagbaar naar andere contexten. We doen dus geen uitspraken over de frequentie waarin trustees in de projecten zouden voorkomen. Om verantwoorde uitspraken te doen over frequenties zou een kwantitatieve benadering vereist zijn.

## 5 Trustees in de praktijk

De bevindingen worden in twee stappen gepresenteerd. Eerst komt de thematiek van vertegenwoordiging aan bod. Zien actieve burgers zichzelf als vertegenwoordigers? Claimen zij die positie ook? Vervolgens gaan we nader in op het profiel van deze actieve bewoners. In welke opzichten kunnen zij als trustees worden aangemerkt?

### *Vertegenwoordiging en representativiteit*

De vraag of men zich vertegenwoordiger voelt, is door de respondenten zeer verschillend beantwoord. Niet verwonderlijk, omdat het begrip 'vertegenwoordiging' zoveel uiteenlopende betekenissen herbergt. Ten eerste kan worden vastgesteld dat de taal van vertegenwoordiging en representativiteit niet echt leeft. Voor sommigen is die thematiek geen issue; ook na doorvragen kregen we er vaak geen antwoord op. De respondenten spreken makkelijker de taal van 'verantwoordelijkheid nemen' en 'problemen aanpakken'. De respondenten 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. Sommigen hameren op het belang van de 'juiste afspiegeling' en redeneren daarbij behoorlijk strikt: bij wijze van spreken zouden ook prostitutieondernemers en hangjongeren 'idealiter' moeten deelnemen. Anderen plaatsen grote vraagtekens bij 'representativiteit'. Zo vraagt een Rotterdamse ondernemer zich retorisch af: 'Er zit een mevrouw uit de Doelenstraat bij. Vertegenwoordigt zij nu die hele straat?' Vaak worden pragmatische antwoorden geboden: het gaat erom nieuwe deelnemers te vinden en de doorstroom te bevorderen. Je moet het draagvlak zien te verbreden.

Vertegenwoordiging wordt in eerste instantie geassocieerd met de 'poppetjes': wie doet mee en wie doet niet mee. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de veelgehoorde uitspraak dat jongeren en etnische groepen ondervertegenwoordigd zijn. Tegelijkertijd zeggen veel respondenten dat er 'voldoende afspiegeling' is. Een Kaapverdiaanse vrouw wijst erop dat er genoeg minderheden participeren: 'Alles zit door elkaar.' Veel respondenten menen dat niet alle groepen of straten binnen de wijk aan het woord hoeven te komen om zicht te krijgen op de aan te pakken proble-

men. De deelname van een kleine groep bewoners volstaat. Tegelijkertijd zijn deze respondenten zich ervan bewust dat lang niet iedereen in de buurt weet waarom bepaalde problemen al dan niet aangepakt gaan worden. Weer anderen zien het prioriteren van aan te pakken problemen niet als belangenvertegenwoordiging. Een bewoonster in Amsterdam: '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.' Het is volgens haar in het belang van iedereen om 'de boel schoon en heel te houden'.

Weinig respondenten vinden dat ze 'namens' andere bewoners spreken. Dat ligt voor de hand, omdat ze nu eenmaal niet formeel gekozen zijn. Men beseft dat belangen soms sterk uit elkaar kunnen lopen. Een Amsterdamse bewoner merkt op dat je zou worden 'afgeschoten' als je zegt dat je de hele wijk vertegenwoordigt. 'Mag ik dat zelf nog uitmaken!' Een ondernemer en enkele woordvoerders van etnische gemeenschappen denken daar anders over. Ze zijn van mening dat ze als afgezant optreden; ze claimen die functie ook en voelen zich geautoriseerd. Ook de taakgroepsleden die in Deventer handtekeningen voor hun initiatieven hebben opgehaald, zeggen expliciet te spreken 'namens' hun achterban. Zij voelen zich afgezant van hun straat. Anderen lijken eerder op grond van de geleverde inspanningen een status van vertegenwoordiger te claimen. Een Amsterdamse ondernemer zegt: 'Ik vind, als je je blijft roeren, dan heb je recht van spreken.' Of die claim door medebewoners wordt onderschreven is zeer de vraag. Dat is afhankelijk van het antwoord op vragen als: zijn ze beschikbaar voor iedereen en welke resultaten kunnen ze overleggen?

Bij de meeste actieve burgers blijft de claim de wijk of een achterban te vertegenwoordigen achterwege; zij komen op voor buurtbelangen, maar verwoorden dit niet in termen van representatie. Sommigen nemen veel hooi op de vork, worden door andere bewoners regelmatig aangesproken en stellen zich daarvoor ook beschikbaar. Zij kunnen doorgaans op veel vertrouwen en sympathie van buurtgenoten rekenen. In die zin – en vooral op grond van hun verworven reputatie – gaat het om vertrouwenspersonen. Bij dergelijke activisten geldt in de volle betekenis: zij staan voor 'heel de buurt'. Dat zij een representatieve functie op grond van hun reputatie zouden kunnen hebben, wordt overigens niet snel als zodanig herkend. In de Rotterdamse Pupillenbuurt worden deze 'vaste aanspreekpunten' op handen gedragen. Maar soms is hun positie – ondanks de bergen werk die zij verzetten – ook broos. Indien er conflicten spelen, zoals bijvoorbeeld in Deventer in een specifiek geval ter sprake kwam, kan hun reputatie afbrokkelen. Sommigen werden er van verdacht onder één hoedje te spelen met de gemeente.

#### *Trusteeship: de vaste aanspreekpunten nader bekeken*

Een deel van de vaste aanspreekpunten richt de aandacht op het welzijn van de hele buurt en fungeert als vertrouwenspersoon voor andere wijkbewoners. Als zodanig kunnen zij trusteees worden genoemd. Zij spreken mensen aan en laten zich aanspreken. Anders dan afgezanten fungeren ze niet enkel als aanspreekpunt voor straatbewoners of etnische groepsleden. Zij claimen overigens niet bewoners te vertegenwoordigen of namens anderen te spreken. Ze belichamen wel de representatieve functie van 'voor de buurt staan'.

Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar

De meeste vaste aanspreekpunten zijn ook actief in andere buurtorganisaties, waaronder bewonerscommissies. Zij lijken zich in die commissies meer een expliciete vertegenwoordiger te voelen dan in de hier onderzochte projecten. Sommige geïnterviewde professionals beamen dat. Waarschijnlijk voelen de actieve leden binnen die commissies een grotere druk om zich naar de bredere buurt te verantwoorden.

De vaste aanspreekpunten zetten zich voortdurend in voor de buurt. Sommigen vinden het dwaas om zoveel werk op de schouders te nemen. Een Rotterdammer: 'Wij zijn de laatste mensen die bereid zijn om tijd te investeren. Niet iedereen is zo gek als wij.' Anderen fungeren min of meer als proto-wijkagent die steeds een oogje in het zeil houdt. Weer anderen stappen naar de woningcorporatie of de gemeente als dat moet. Een actieve burger in Deventer wijst buurtgenoten de weg naar instanties: 'Ik wil de mensen mondig maken. Ik wijs ze de weg en mocht het bij de sociale dienst niet lukken dan ga ik mee, want ik ken mijn pappenheimers.' Zoals gezegd, hun inzet roept bewondering op en ze lijken op veel vertrouwen van de buurtbewoners te kunnen rekenen. Ook professionals steken de loftrompet over hen af. Daarbij zij aangetekend dat professionals en de voorhoede van actieve bewoners elkaar ook nodig hebben.

Deze groep van actieve bewoners bevindt zich 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 vertegenwoordiger 'tegen wil en dank'. Men wordt vertrouwenspersoon omdat men nu eenmaal wordt aangesproken, sommigen aan de lopende band.

Eerder hebben we drie veronderstelde kenmerken van trustees geformuleerd. De vraag is in hoeverre het optreden van de genoemde vaste aanspreekpunten aan die kenmerken beantwoordt. In hoeverre nemen zij een beheerderrol op zich, nemen ze een onpartijdige positie in en gaan ze op responsieve wijze te werk? Die aspecten komen achtereenvolgens aan bod.

De vaste aanspreekpunten hebben een brede visie op de wijk en hebben interesse voor uiteenlopende publieke problemen. Ze spreken de taal van burgerzin (schoon houden; geen overlast bezorgen), verwoorden oplossingsrichtingen (bijv.: sluiten van een drugspan, aandringen op snelheidscontroles) en proberen er aan bij te dragen dat problemen daadwerkelijk worden aangepakt. De zorg voor de buurt komt meestal voort uit een gevoelsmatige binding met de buurt. De wijk gaat hen aan het hart. Een actieve bewoner in Deventer: 'Omdat je zoveel liefde voor de stad hebt en omdat je de wijk niet naar zijn kloten wil laten gaan.' Op grond van dat commitment voldoen nagenoeg alle geïnterviewde activisten aan het profiel van de buurtbeheerder. Ze combineren die inzet met flink veel kennis van de buurt en weten doorgaans ook wat er een paar straten verderop gebeurt. Bij startende actieve burgers ligt dat anders. Maar ook bij deze groep gaat het doorgaans om geëngageerde mensen met een positieve instelling. Daarbij speelt dat mensen die herhaaldelijk een beperkt (eigen)belang verwoorden, snel te verstaan krijgen dat het in de projecten om meer draait dan 'het schoonvegen van je eigen stoepje'. Mede om die reden haken participanten met een sceptische of cynische houding doorgaans snel af.

Bij de vaste aanspreekpunten in de onderzochte wijken is geen sprake van een onpartijdige en gedistantieerde manier van afwegen van belangen. Ze hebben doorgaans weinig affiniteit met deliberatie: er gaat weinig zorg uit naar het afwegen van visies en het ontwikkelen van goed beredeneerde standpunten. Zo keren sommigen zich haast a priori tegen jongeren die ongemakken veroorzaken. Wie na tien uur 's avonds herrie maakt, heeft 'geen recht van spreken'. Eerst en vooral gaat hun zorg uit naar het bereiken van concrete verbeteringen in het lokale leefklimaat.

Gaat deze groep van geëngageerde burgers responsief te werk? Zoals gezegd, een responsieve houding veronderstelt openheid voor de informatie en standpunten van andere burgers en het afleggen van verantwoordelijkheid. Voor wat betreft het eerste aspect: de desbetreffende activisten lijken de input van andere bewoners niet echt van belang te vinden ('de problemen zijn al bekend'). Wel hechten ze veel belang aan uitleg geven over de stand van zaken, in hoeverre problemen al dan niet zijn verholpen en wat er staat te gebeuren. Velen zijn bereid medebewoners te informeren en verantwoording af te leggen, al gaan ze daartoe niet nadrukkelijk de boer op (zoals veel beroeps politici zouden doen). Voor een Rotterdamse bewoonster is het haar 'lust en leven' anderen aan te spreken. Sommigen moedigen andere bewoners aan zelf dingen aan te pakken. Zoals een van de respondenten in Rotterdam zei: het moet 'in de koppen' van mensen gaan zitten. Beseft wordt overigens dat toelichten van de resultaten aan de rest van de bewoners problematisch is. Hoe de grote massa te bereiken? Ook met de sociale media bereik je niet iedereen. Veel actieve burgers voelen zich wel verantwoordelijk om de geboekte resultaten onder de aandacht te brengen.

## 6 Enkele conclusies

Allereerst enkele conclusies met betrekking tot de theoretische reflecties. Met de 'verplaatsing van de politiek' naar de civil society en lokale bewonersinitiatieven heeft het concept van representatie zich aanzienlijk verbreed. Er is een nieuw politiek landschap ontstaan, waarin burgers meer kansen hebben zich op te werpen als informele vertegenwoordigers die actief bijdragen aan meningsvorming. Dat representatiewerk duidt vooral op 'staan voor een zaak', dat overigens wel herkenbaar moet blijven. De vertegenwoordigden vertrouwen er dan op dat vertegenwoordigers hun werk naar behoren doen.

Burgerparticipatie kan aldus 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. Binnen dat perspectief worden medezeggenschapslichamen dus niet zozeer beoordeeld op het aantal burgers dat meedoet of in staat wordt gesteld mee te doen, als wel op het herkenbaar verwoorden van oplossingsrichtingen en aanpakken. Essentieel is daarbij dat vertegenwoordigden wel hun vertrouwen kunnen uitspreken in burgers die het voortouw nemen. Er moeten wegen voorhanden zijn om vertrouwen uit te spreken of te weigeren.

In het empirische onderzoek is nagegaan hoe actieve burgers denken over representatie en in welke opzichten zij als trustees zijn te beschouwen. De opvattingen van de respondenten kunnen als volgt worden samengenomen. Ten eerste is vastgesteld dat het vocabulaire van (evenredige) vertegenwoordiging niet echt leeft. De actieve burgers benutten uiteenlopende en zelfs conflicterende noties van vertegenwoordiging om hun positie en rol binnen de projecten te duiden. Velen zijn van mening dat niet alle groepen of straten binnen de wijk aan het woord hoeven te komen om zicht te krijgen op de aan te pakken problemen.

Veel burgers die als vast aanspreekpunt in de buurt fungeren, zijn 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 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.

Deze vaste aanspreekpunten hebben een sterke publieke oriëntatie en treden als buurtbeheerder op (samen problemen oplossen; de kwaliteit van de buurt bewaken). Een onpartijdige opstelling en de kunst om belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen zien we in mindere mate terug bij deze groep. Van 'intellectuele afstand' is bij de vaste aanspreekpunten weinig te merken. Wat responsiviteit betreft zien we een gemengd beeld. Enerzijds is er weinig bereidheid om meer kennis van bewoners te verkrijgen; wel is er een grote bereidheid uit te leggen en resultaten te communiceren naar de bredere buurt.

Kortom, de actieve burgers waar het hier om draait, fungeren als informele vertegenwoordigers die veel verantwoordelijkheid op zich nemen. Door aanspreekbaar te zijn en openheid van zaken te geven kunnen ze op instemming van medebewoners rekenen. In dat opzicht kunnen ze moderne vertrouwenspersonen worden genoemd, ook al gaan ze zelf niet actief over tot het consulteren van grote groepen medebewoners. De vaste aanspreekpunten kunnen tevens – conform het profiel van de klassieke trustee – als 'buurtbeheerders' worden gezien die de buurt van dienst willen zijn. Ten slotte is geconstateerd dat ze niet altijd rekening houden met andere, vaak afwijkende opvattingen en belangen. Wat dat betreft lijken ze niet te voldoen aan de onpartijdige rol van de klassieke trustee, op afstand van directe behoeften en wensen van de bevolking. Het gaat eerder om 'doeners' die weliswaar naar eigen inzicht handelen, maar niet veel lijken te reflecteren op mogelijk strijdige belangen. Al met al kunnen de vaste aanspreekpunten wel als vertrouwenspersoon worden aangemerkt, maar zij combineren die rol met die van de gangmaker en kartrekker. Omdat zij initiatief nemen en proberen anderen zover te krijgen ook de handen uit de mouwen te steken, doen ze in feite meer dan alleen beheren van het buurtgoed. Sommigen fungeren vooral als publiek ondernemer en gaan aldus de bescherming biedende trustee-rol voorbij.

De bevindingen die hier gepresenteerd zijn, moeten met voorbehoud worden gelezen. In dit onderzoek is niet beoogd een empirische verificatie van trustee-kenmerken te bieden. Het gaat om het ontwikkelen van voorlopige inzichten die wel een indruk geven of de veronderstelde kenmerken over (enige) plausibiliteit beschikken. In vervolgonderzoek zouden de attitudes van vertrouwenspersonen



nauwgezetter onder de loep genomen kunnen worden. Bovendien zouden ook de opvattingen van niet-actieve bewoners kunnen worden onderzocht.

## 7 Discussie

De in dit onderzoek besproken participatieprojecten opereren binnen een relatief conflictvrije omgeving. De focus ligt sterk op consensusvorming; er is een gedeelde visie op wat moet gebeuren: het nastreven van 'schoon, heel en veilig'. We kunnen de projecten dan ook betitelen als apolitieke lichamen. 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 bijv. ook: moeten verkeersdrempels dan wel speelplaatsen voorrang krijgen?) Er wordt beslist over extra uren inzet en wijkbudgetten. Dat is belastinggeld. Niettemin is het hele proces wel sterk apolitiek: 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 politieke retoriek en electorale strategieën lijkt een gunstige voorwaarde om deze publieke oriëntatie voor het voetlicht te krijgen (Warren, 2008). Juist de niet-politieke aard van het werk lijkt door de participanten op prijs te worden gesteld. Men heeft niet te maken met het rumoer, de rompslomp en het wantrouwen die politieke activiteiten eigen zijn (zie ook Theiss-Morse & Hibbing, 2005). Het gaat vooral om het gevoel samen de kwaliteit van de buurt te bevorderen.

Hoe verhoudt zich het optreden van de vertrouwenspersonen tot de democratische eis dat burgers (met enige regelmaat) de gelegenheid moeten hebben om het vertrouwen in een representant op te zeggen? Natuurlijk bestaat het risico dat trusteees zich verwijderen van de wensen en voorkeuren van de achterban. Dat kan tot pijnlijke situaties leiden; zij hebben niet, zoals de trustee van Burke, een formele positie en kunnen dus niet zomaar van hun taak worden ontheven. Uit de onderzochte projecten bleek echter dat dit risico klein is. Zoals gezegd, de projecten rond 'schoon, heel en veilig' zijn weinig omstreden. De burgers die zich daarvoor inzetten lavenen niet tussen botsende belangen, maar dienen buurtbelangen die door nagenoeg alle bewoners onderschreven worden. Soms treden professionals op om particuliere belangen of vijandige taal te corrigeren.

Bovendien staan actieve burgers – meer dan gekozen afgevaardigden – dicht bij de bevolking, wat – althans in de hier onderzochte projecten – in feite tot voortdurende feedback op de verrichte werkzaamheden leidt. Ook dit reduceert de kans dat zij zich weinig van de opvattingen van medebewoners aantrekken. Tenslotte, als zij weinig komen opdagen of hun engagement tanende is, wordt hun werk – juist door het informele karakter – doorgaans door anderen overgenomen. Niettemin, vaak is slechts een relatief kleine groep van actieve bewoners bij de medezeggenschapsprojecten betrokken. Vaak wordt laatdunkend gesproken over deze 'participatie-elite' die geen afspiegeling is van de bevolking. Zoals gezegd, de

Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar

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 & Toenders, 2010). 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 gebruik maken 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.<sup>10</sup>

Hoe om te gaan met het argument van ‘geen juiste afspiegeling’? In feite is dat argument een fictie. Welke (verdelings)formule je ook bedenkt, een perfecte afspiegeling is niet mogelijk. Er kunnen altijd weer bewoners- of straatgroepen tevoorschijn komen die zich niet gerepresenteerd voelen. Daarnaast zijn er pragmatische bezwaren: het creëren van een proportioneel samengesteld lichaam is arbeidsintensief en het is überhaupt maar afwachten of je geïnteresseerde burgers bereikt. En al zou je een min of meer evenredige samenstelling hebben, dan wordt verondersteld dat iedere subgroep en iedere burger een uitgekristalliseerde mening heeft. Maar zoals gezegd, meningen en belangen zijn in de maak, vaak latent en voorlopig, soms gebaseerd op enkele indrukken. Om al die redenen zouden we minder krampachtig kunnen omgaan met de eis van representativiteit. Temeer omdat een ‘juiste afspiegeling’ overbodig is indien de opvattingen van de niet-actieve bewoners door actieve bewoners worden verwoord. Vanuit het gezichtspunt van *wát* gerepresenteerd wordt, hoeft zelfselectie dan ook geen principiële problemen op te leveren.<sup>11</sup> Tenslotte, bewoners zijn nog altijd vrij om al dan niet te participeren.

Niettemin, er zijn behoeften die niet snel zullen doorklinken in het buurtoverleg (spel en plezier bijv.). Mede daarom is het noodzaak om de veel geconsulteerde groep van 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.

## Noten

- 1 De begrippen ‘vertegenwoordiging’ en ‘representativiteit’ hebben elk vele betekenissen en zijn niet eenduidig te definiëren. In het eerste begrip klinkt vooral de claim door om ‘voor iets’ te pleiten of ‘namens anderen’ te spreken (‘present te stellen’), in het tweede begrip gaat het om de gezaghebbendheid of het gerechtigd zijn van die

- claim en het daaraan gerelateerde gevoel van de achterban ('zich kunnen vinden in'; 'gehoord zijn').
- 2 De noties 'guardian' en 'tutor', die sterk zijn gerelateerd aan 'beheren van' en 'zorgen voor', zijn kenmerkend voor die rol (Pitkin, 1967).
  - 3 Dit toezien op de belangen van anderen heeft paternalistische trekken. Volgens Smith (1995) dienen trusteees daarom aan te geven welke publieke belangen prioriteit verdienen en waarom.
  - 4 Sommigen kritiseren vooral de representativiteit van actoren in de civil society. 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).
  - 5 De drie projecten kunnen onder de noemer van 'accountable autonomy' worden geschaard, een combinatie van 'bottom-up'-initiatieven onder eindverantwoordelijkheid van de lokale overheid (zie Fung, 2004).
  - 6 Ook in gelijksoortige projecten, zoals de grootscheepse Chicago Alternative Policing Strategie, blijft de deelname van bewoners in iedere wijk tot een kleine groep beperkt (zie Van Stokkom & Toenders, 2010, hoofdstuk 6).
  - 7 De vijf centrale begrippen in de topiclist hebben de volgende dimensies. Representativiteit: deelnemende groepen/belanghebbenden; redenen om moeilijk bereikbare groepen al dan niet te betrekken. Vertegenwoordiging: belang van hele buurt/eigen straat/bepaalde groep; wie (namens anderen) dan wel wat (welke opvattingen). Beheer: gevoelsmatige binding met buurt; bereidheid zorg op zich te nemen. Onpartijdigheid: zelfstandig optreden; belangen afwegen; lokale kennis. Responsiviteit: openstaan meningen anderen; communicatie; aanspreekbaarheid; zich verantwoorden. In de topiclijst zijn overigens ook dimensies opgenomen die in dit artikel niet aan de orde worden gesteld, waaronder de rol van professionals en consensusvorming (zie Van Stokkom, Becker & Eikenaar, 2012).
  - 8 Voor een verdere toelichting van de onderzoeksmethoden, zie Van Stokkom e.a., 2012.
  - 9 Het spreekt voor zich dat ook de effectiviteit van deze projecten – onder andere in termen van reductie van (beleefde) onveiligheid – in dit onderzoek geen rol speelt.
  - 10 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 wijkraden gezien. De mogelijkheid van de leden om diverse meningen in te brengen wordt belangrijker geacht dan representativiteit (Lammerts & Huygen, 2005).
  - 11 Op grond van onderzoek in Chicago concludeerde Skogan (2004) dat het publiek aan nagenoeg dezelfde buurtproblemen prioriteit geeft als de relatief kleine groep deelnemers die tijdens de maandelijkse 'beat meetings' feitelijk bepaalt welke problemen door de politie zullen worden aangepakt (ondanks het feit dat de deelnemers een overwegend middle class profiel hebben). Ook recent Nederlands onderzoek (Bakker, Deters & Klok, 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 over dezelfde zaken zorgen.

Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar

## Literatuur

- Ankersmit, F. (1997). *Macht door Representatie*. Kampen: Kok Agora.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1995). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Bakker, J., Denters, B., & Klok, P.-J. (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38 (4): 402-418.
- Burke, E., Speech to the electors of Bristol (3 november 1774). In: H.G. Bohn (Ed., 1854), *The Works of the Right Honourable Edmund Burke. Volume I*, 446-448. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>. Geraadpleegd op 25-2-2013.
- Devos, C. (2006). *De kleermakers en de keizer: inleiding tot politiek en politieke Wetenschappen*. Gent: Academia Press.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gunsteren, H. van (1992). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: WRR.
- Gunsteren, H. van (2006). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Lammerts, R., & Huygen, A. (2005). *Vertrouwen door dialoog. Balans van vier jaar Utrechtse wijkaanpak*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Marissing, E. van (2008). *Buurtten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Utrecht: KNAG/Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Ossewaarde, R. e.a. (2008). *Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel*. Borne: Arcon/Variya. [kic.nisb.nl/site/catalogus/show/9278](http://kic.nisb.nl/site/catalogus/show/9278). Geraadpleegd op 25-2-2013.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, D. (1997). Representation is Democracy. *Constellations*, 4 (1): 19-34.
- Przeworki, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.
- Skogan, W.G. (2004). Representing the Community in Community Policing. In: W.G. Skogan (Ed.), *Community Policing: Can It Work?* Belmont: Thomson Wadsworth, 57-75.
- Smith, D.H. (1995). *Entrusted. The Moral Responsibilities of Trusteeship*. Bloomington/Indianapolis: Indiana UP.
- Stephan, M. (2004). Citizens as Representatives: Bridging the Democratic Theory Divides. *Politics & Policy*, 32 (1): 118-135.
- Stokkom, B. van, Becker, M., & Eikenaar, T. (2012). *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Pallas.
- Stokkom, B. van, & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Theiss-Morse, E., & Hibbing, J.R. (2005). Citizenship and Civic Engagement. *Annual Review of Political Science*, 8: 227-249.
- Urbinati, N., & Warren, M. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *The Annual Review of Political Science*, 11: 387-412.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4): 419-437.
- Wagenaar, H., & Staffhorst, B. (2006). Burgerbestuur en de complexiteit van de stadswijk. In: J. Grin, M.A. Hajer & W. Versteeg (red.), *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant, 47-65.

- Warren, M. (2008). Citizen Representatives. In: M.E. Warren & H. Pearse (Ed.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. New York: Cambridge University Press, 50-69.
- Warren, M. (2009a). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. In: J. DeBardeleben & J. Pammett (Eds.), *Activating the Citizen*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Warren, M. (2009b). Governance-driven Democratization. *Critical Policy Studies*, 3 (1): 3-13.
- Wittebrood, K., & Beem, M. van (2004). Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? In: *RMO, Sociale veiligheid organiseren, advies 31*. Den Haag: Sdu, 273-337.