



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Van Slingelandtreading 2022

*Door het oog van de burger: Kritische reflecties op de relatie tussen burgers, staat en bestuurskunde*

Verloo, N.

**DOI**

[10.5553/Bk/092733872023032001006](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872023032001006)

**Publication date**

2023

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Bestuurskunde

**License**

Other

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Verloo, N. (2023). Van Slingelandtreading 2022: Door het oog van de burger: Kritische reflecties op de relatie tussen burgers, staat en bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 32(1), 68-84. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872023032001006>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

*UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)*

## RUBRIEKEN

VANUIT DE VB

# Van Slingelandtlesing 2022

## Door het oog van de burger: Kritische reflecties op de relatie tussen burgers, staat en bestuurskunde

Nanke Verloo\*

In 2005 ging ik naast mijn studie antropologie bestuurskunde studeren omdat ik gefrustreerd was over het feit dat antropologen hun prachtige analyses over onrecht en uitsluiting niet kunnen omzetten in actie. In de bestuurskunde kunnen jullie dat wel. Als bestuurskundigen geloven jullie dat het openbaar bestuur onze samenleving kan verbeteren. Dat geloof ik ook. Maar als antropoloog zie ik dat veel instrumenten uit het openbaar bestuur het alledaagse leven van burgers juist moeilijker maken, mensen soms uitsluiten, discrimineren, en recent zelfs ruïneren.

### Vertrouwen is smeerolie

De relatie tussen burgers en de overheid is een centraal thema in de bestuurskunde en het vraagt juist nu om aandacht. Het in september verschenen rapport *Burgerperspectieven* van het SCP laat zien dat het vertrouwen van burgers in de politiek op een dieptepunt is beland. Burgers vinden dat politici niet luisteren en daarom niet weten wat er werkelijk speelt (Den Ridder et al., 2022, p. 3). De helft van de Nederlanders heeft geen vertrouwen in de politiek (ibidem, p. 26). Wat mij het meest opviel, is dat heel veel mensen vraagtekens zetten bij het vermogen én de wil van de politiek om de grote problemen van dit moment aan te pakken.

Dat is heftig.

Burgers geloven dus niet alleen dat de politiek niet in staat is om iets te doen aan hun moeilijke situatie, maar ook dat de politiek grote problemen niet wil oplossen. Dat laatste zet het vertrouwen nog verder op losse schroeven.

De politicologen Zmerli en Van der Meer stellen dat politiek vertrouwen de smeerolie van beleidsvorming is (2017, p. 1). Weinig vertrouwen in de politiek kan ertoe leiden dat mensen afhaken of zich actief gaan verzetten tegen de overheid (Van de Walle & Six, 2014). En als we kijken naar recente protesten van boeren, de actie-

\* Dr. Nanke Verloo is universitair docent stedelijke politiek en planologie aan de Universiteit van Amsterdam.

groep *Samen voor Nederland* en protesten tegen het coronabeleid, dan zou je kunnen zeggen dat steeds meer mensen inderdaad afhaken. Het kan daarom niet anders dan dat dit jullie zorgen baart.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties lijkt van het gevaar doordrongen. Op zijn website staat dat de belangrijkste doelstelling van het openbaar bestuur is om 'een brug te slaan tussen overheid en samenleving, om de verbinding met inwoners te versterken' (Ministerie van BZK, n.d.). Verbinden dus, een brug, dat is goed openbaar bestuur.

Stel je voor dat je een brug gaat bouwen. Wat voor informatie heb je dan nodig? Waarschijnlijk iets over de afstand tussen overheid en samenleving, om zo de lengte van de brug te kunnen bepalen. Maar ook over de aanlandingsplek van de brug. Wat is de ondergrond ervan: rots, veen, moeras, bos? Wat voor landschap heb je daar? Bergen, dalen? Wat is het klimaat? En dat wil je niet alleen weten van één kant van de brug. Je moet ook weten waar die brug aan de overkant het land raakt en wat zich daar afspeelt. Voor een verbinding heb je evenveel informatie nodig van de ene kant als van de andere kant.

### **Verbinden met een onbekende kant**

Het lijkt echter alsof de bestuurskunde en het openbaar bestuur vooral veel weten over één kant van de brug, namelijk van de vertrouwde kant, die van de overheid. De andere kant van de brug, de kant van de burgers, hun levensomstandigheden, hun problemen en tevredenheid, wordt vooral gevat in statistieken. Op basis van getallen worden burgers geclassificeerd en ingedeeld in groepen – inkomensgroepen, opleidingsniveaus, etnische groepen, leefstijlen – en die geschatte indeling en de cijfers over hun problemen vormen de basis voor het beleid (Stone, 2002, 2020).

Alsof je een brug bouwt en aan de ene kant precies hebt onderzocht hoe je het beste een hightech snelweg kunt aanleggen om zo efficiënt mogelijk de brug op te rijden, maar aan de andere kant aan kansberekening doet en niet meer dan een statistisch vermoeden hebt dat je niet in een ravijn stort.

Kennis op basis van cijfers en statistieken helpt ons niet genoeg om de ervaring van burgers te duiden. De politicoloog Deborah Stone laat zien hoe cijfers zelfs een *selffulfilling prophecy* creëren (Stone, 2020, p. 230). Wat je verwacht, is wat er wordt geteld, wat je telt, is wat je ziet, en wat je ziet, bepaalt je beleid.

Als je verwacht dat mensen met een laag inkomen vaak in wijken wonen waar de leefbaarheid volgens de cijfers laag is. En je gaat vervolgens het percentage sociale huurwoningen meenemen in de leefbaarheidscijfers, dan kom je al snel tot de conclusie dat kwetsbare mensen in buurten wonen die minder leefbaar zijn. Maar zijn die onderzoekers of die ambtenaren die wijk weleens ingetrokken? Hebben ze wel eens aan de tafel gezeten bij die mensen en gevraagd wat hun problemen en zorgen werkelijk zijn? Hebben ze geobserveerd hoe die mensen tactische oplossingen be-

Nanke Verloo

denken om met problemen om te gaan (De Certeau, 1984)? En hoe dat hun ervaring van leefbaarheid beïnvloedt?

Als we een verbinding willen leggen tussen overheid en burger, hebben we veel meer kennis nodig over de werkelijke ervaringen van de burger, van de andere kant van de brug dus.

### *Weinig aandacht voor burgers*

In een literatuurscan van twee prominente bestuurskundige tijdschriften – *Public Administration* en *Policy & Politics* – zocht ik naar recente artikelen met de zoektermen ‘citizens’ en ‘experience’. In *Public Administration* was het resultaat 94 artikelen, waarvan slechts 10 het woord ‘citizen’ in de titel hadden. In *Policy & Politics* kreeg ik 47 resultaten, waar in geen enkel artikel het woord ‘citizen’ in de titel stond. Een scan door de resultaten liet mij zien dat het woord ‘citizen’ wel genoemd werd in de samenvatting, maar dat de analyses eigenlijk helemaal niet over hem gaan. Ze gaan over nudging, of publiek-private samenwerkingsverbanden, of over bureaucratische representatie van het ambtelijk en bestuurlijk apparaat. Ze kijken allemaal vanaf een veilige afstand naar de overkant van de brug.

De artikelen die wel enigszins over burgers gingen, waren er niet op gericht om de leefwereld van de burger te begrijpen, maar om de burger over de brug te trekken. Om de burger te laten participeren, om hem beter mee te laten doen aan het openbaar bestuur (Van der Does, 2022; Young & Tanner, 2022).

Er werd bijna nooit vanuit de burger naar de overheidsorganisatie gekeken. Een uitzondering hierop vormden artikelen waarin de burger als klant publieke diensten mocht waarderen, maar die onderzoeken gaan over meningen, niet over ervaringen noch over het contact tussen overheid en burgers, of over het leven aan de overkant.

Er waren uitzonderingen uit de interpretatieve hoek. Twee artikelen beargumenteren dat de bestuurskunde meer onderzoek moet doen naar de rol van emoties in beleid maken (Durnová, 2022; Pierce, 2021). Dus van de 141 artikelen die in afgelopen twee jaar wel burger als *keyword* hadden, gingen er maar twee over de ervaring van burgers.

### *Kritische bestuurskunde*

Kim Putters beargumenteerde vorig jaar in deze lezing dat ook de praktijk van het openbaar bestuur weinig inzicht heeft in hoe het echt met mensen gaat. Hij stelde voor het beleid beter aan te laten sluiten bij de levensloop van burgers (Putters, 2022). Ik sluit me helemaal bij hem aan, hij probeert een brug te bouwen. Maar deze brug heeft eenrichtingsverkeer, van openbaar bestuur richting samenleving. Wat zien we als we het omdraaien?

Nu denken jullie misschien, dat is toch het werk van sociologen? In een recent essay waarin Jelle van der Meer en Marcel Ham twintig jaar sociologisch onderzoek naar de boze burger op een rij zetten, komen zij tot de conclusie dat de burger niet

boos is, maar machteloos. De rode draad in al het onderzoek is een gevoel van machteloosheid en van verbroken verbindingen (Van der Meer & Ham, 2022, p. 27) De verhalen van burgers zouden moeten worden verbonden (ibidem, p. 31). De conclusie is dus ook hier dat de verbinding moet worden hersteld, maar bestaand onderzoek geeft niet aan hoe.

Ik doe deze observaties terwijl er in de Nederlandse bestuurskunde steeds meer aandacht is voor haar verantwoordelijkheid om van nut te zijn voor de samenleving. Zo is er een luide roep voor kritische bestuurskunde, bijvoorbeeld door het NIG-colloquium over kritische en interpretatieve bestuurskunde, in het themanummer van Robert van Putten, Lars Dorren en Willem Trommel (2020), het artikel van Mark van Ostaijen en Shivant Jhagroe (2022) en de afscheidsrede van hoogleraar Beleidsprocessen in de publieke sector Joop Koppenjan (Koppenjan, 2022). Deze agenda roept bestuurskundigen op om minder braaf te zijn en meer reflexieve kennis te ontwikkelen om het democratisch gesprek te bevorderen (Schillemans, 2017). Een kritische benadering zou 'zowel de uitgangspunten van het vakgebied als object van analyse moeten nemen, maar ook de beleidspraktijk en politieke realiteit (Putten et al., 2020, p. 5).

Dus vakgebied, beleidspraktijk en politieke realiteit ... Maar waar is de burger?

Moeten we de burger beter begrijpen door haar te scharen onder abstracte termen als de politieke realiteit? Is het ongenoegen van de burger de politieke realiteit of is het iets dat vraagt om nader onderzoek?

Verbinden werkt altijd wederkerig. Een brug met maar één aanlandingsplek is geen brug. En de meeste bruggen hebben ook geen eenrichtingsverkeer, want dan verandert een brug in een grens. Als één kant uit het zicht verdwijnt, is de wederkerigheid zoek en de verbinding verbroken.

Daarom houd ik vandaag een pleidooi voor een kritische bestuurskunde en een openbaar bestuur die de werkelijkheid door de ogen van de burger kunnen zien. Een bestuurskunde die de brug oversteeft en eenmaal aangekomen, niet probeert de wereld aan de andere kant te ordenen en te classificeren, maar zich durft onder te dompelen in de ongeordende en onzekere realiteit van burgers. Een bestuurskunde die zich persoonlijk durft te verbinden met mensen.

### **Kritieke momenten**

Ik zal deze agenda uitleggen aan de hand van twee kritieke momenten waarop de overheid en de burger elkaar in levende lijve ontmoeten. Kritieke momenten zijn gebeurtenissen die het begrip van mensen van het verleden, het heden en de toekomst sturen (Laws, 2020). Tijdens kritieke momenten verandert de relatie tussen mensen, het zijn keerpunten, momenten van inzicht, en ze kunnen niet worden teruggedraaid (Cobb, 2006; Verloo, 2018).

Laat ik een voorbeeld geven van hoe kleine, kritieke momenten ons sturen.

Nanke Verloo

*Wie van jullie is weleens vrolijk ergens gaan wandelen om achteraf te horen dat die plek levensgevaarlijk was?*

*Ik had dit een keer tijdens een bezoek aan Chicago, waar ik een afspraak had met een professor aan de universiteit van Chicago. Ik nam de metro, had leuke gesprekjes met mensen die ik onderweg ontmoette, vroeg netjes de weg aan mensen op straat en liep vanaf het station 15 minuten om op de campus te komen. Toen de professor mij vroeg hoe mijn reis was geweest, vertelde ik dat en hij schrok zich rot. Ik was door een van de meest gewelddadige getto's van Chicago gewandeld, precies op de grens van twee rivaliserende gangs. De reactie van de professor kleurde mijn herinnering, ineens was ik me ervan bewust dat ik de enige witte persoon was in de metro en herinnerde ik mij de dreigende stilte op straat. Het kritieke moment maakt je van iets bewust, daarna is er geen weg meer terug naar hoe je het eerder zag. Je kunt jezelf niet meer onbewust maken. Het stuurt je herinnering, maar ook je toekomstig handelen. Op de terugweg nam ik de speciale buslijn voor studenten.*

Kritieke momenten zijn kritiek omdat ze, hoe klein ook, onze ervaringen, onze verwachtingen en ons vertrouwen beïnvloeden. Ik zal hier kritieke momenten bespreken die de ervaring en het vertrouwen van burgers in de overheid hebben gestuurd.

Ik onderscheid twee soorten kritieke momenten waarop burgers en de staat elkaar ontmoeten: alledaagse kritieke momenten en kritieke momenten van protest. Aan de hand van twee etnografische vignetten zal ik jullie meenemen naar de overkant van de brug.

#### *Alledaagse kritieke momenten*

Alledaagse kritieke momenten zijn ontmoetingen tussen burgers en iemand die de overheid op dat moment representeert. Deze komen vaak voor en betreffen iedereen. Als je je paspoort ophaalt, als je wilt gaan samenwonen of wanneer je de Belastingdienst belt. Mensen in kwetsbare posities komen veel vaker dan andere burgers in contact met het staatsapparaat. Ze zijn ook nog eens afhankelijker van de staat. En sinds de toeslagenaffaire weten zij dat de staat hen niet altijd in bescherming neemt.

Recente voorbeelden van dit soort alledaagse interacties zijn veelzeggend. Denk bijvoorbeeld aan de mensen wier uitkering werd gekort omdat hun moeder hen financieel hielp met boodschappen (Kampen, 2021). Of de interacties die laatst beschreven werden in de *Groene Amsterdammer* (Heilbron & Rotman, 2022), waarin bijstandscontroleurs onverwachts bij mensen binnenkomen en aan de vochtigheid van de handdoeken bepalen of mensen echt alleen wonen.

Als we naar die interacties kijken door het oog van de burger, zien we machteloosheid en angst (Hurenkamp & Sie Dhian Ho, 2013). Op zo'n moment betreedt de controleur de woning waar hij een lijstje afvinkt die de cliënt zouden kenmerken, maar de burger ziet de donkere slagschaduw van een groot en ondoorzichtig staatsapparaat over zich heen vallen. Een overheid die zich met de meest intieme aspecten van het leven bemoeit, die mensen beoordeelt en veroordeelt, en verwijst

naar de overtreding van regels waar de burger de zin van ontgaat. Geen wonder dat mensen zich vernederd voelen door de toegang, regels en behandeling van instituties (Van der Meer & Ham, 2022, p. 21).

Een bijzondere rol spelen de ambtenaren in de uitvoering. We weten al sinds Lipsky (1980) en Pressman en Wildavsky (1984) dat wat beleidsmakers op ministeries of het stadhuis bedenken, niet overeenkomt met hoe beleid op straat wordt uitgevoerd. Veel bestuurskundigen hebben deze analyse van context voorzien en onderzocht hoe uitvoeringsambtenaren invulling geven aan hun discretionaire ruimte (bijvoorbeeld Durose, 2007; Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 1980; Maynard-Moody et al., 1990; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Noordegraaf, 2016). Deze street-level bureaucrats bezitten, anders dan de strategische beleidsmakers, belangrijke kennis over de werking van de maatschappij. Door hun ervaringen zijn zij getraind om in te spelen op onzekerheid (Laws & Forester, 2015).

Een recente stroming in de literatuur komt wat dichterbij wat ik vandaag wil bepleiten (bijvoorbeeld Moynihan et al., 2015; Raaphorst & Van de Walle, 2018; Samanta & Hand, 2022; Stout & Love, 2017; Zacka, 2017). Bestuurskundigen Nadine Raaphorst en Kim Loyens (Raaphorst & Loyens, 2020), bijvoorbeeld, geven een mooi inkijkje in hoe de sociale interacties met burgers invloed hebben op de beslissingen van belastingcontroleurs. Zij bestuderen wat Koen Bartels (2013, p. 475) de *in-between* van sociale interacties heeft genoemd. Dat zijn de momenten die plaatsvinden tussen de rationale overwegingen van ambtenaren.

Uit deze studies blijkt dat de overwegingen en het oordeel van uitvoeringsambtenaren mede worden beïnvloed door de sociale context en de verhalen die op dat moment worden verteld (Bartels, 2014; Raaphorst & Loyens, 2020; Zacka, 2017). Dit is een belangrijk inzicht, want hieruit blijkt dat de burger dus gehoord en gezien kan worden door de uitvoeringsambtenaar.

De focus van deze studies ligt echter op het handelingsrepertoire van de ambtenaren zelf. De analyse wordt gemaakt door de ogen van de ambtenaar. Niet door de ogen van de burger. Ze bieden slechts inzicht in één richting van de verbinding; van het openbaar bestuur richting de burger, niet andersom.

De burger wordt hier interessant genoeg ook steeds cliënt of *citizen-client* genoemd. Dat is niet slechts retoriek. De burger als cliënt brengt ons terug bij een *New Public Management*-perspectief waarin de informele en minder goed georganiseerde burger slechts iets komt halen bij de professionele, doelmatige en transparante overheid. Door de burger cliënt te noemen laten bestuurskundigen zien wat er van die burger wordt verwacht; die brengt niets, maar komt alleen halen of afnemen. Er wordt ook een transactie gesuggereerd; jij houdt je aan de regels, zodat ik kan beoordelen wat jij verdient. Maar onderzoek laat zien dat regels niet altijd zo helder zijn, en het oordeel niet zo transparant (Koppenjan, 2022; Putters, 2022).

De reactie van de bestuurskunde is dan om dieper na te denken over instrumenten, maar wat over het hoofd wordt gezien is de dramaturgie van de interactie. Daarmee bedoel ik dus niet de dramaturgie van het politieke optreden, zoals die eerder is

Nanke Verloo

bestudeerd door Maarten Hajer (2005, 2009). Ik bedoel de dramaturgie van de ontmoeting tussen burgers en de overheid, de kleine handelingen die de toon zetten, de woorden die iemand zegt of juist niet, de gezichtsuitdrukkingen. Al deze details zorgen ervoor dat de burger zich op dat moment gekend en gewaardeerd voelt of juist waardeloos en in de steek gelaten.

#### *Vignette van een alledaags kritiek moment<sup>1</sup>*

Tijdens mijn etnografisch veldwerk observeerde ik een interactie in een Utrechtse woonwijk. Een groepje oudere bewoners nam een veiligheidsambtenaar mee naar de plek waar zij hun hondjes uitlieten. Deze *setting* had symbolische waarde voor de bewoners, want het was het enige plekje in het park waar hun hondjes los mochten lopen. Een van de dames was hier ooit bedreigd door een groepje jongeren dat daar altijd rondhing op een bankje. Die ervaring had zoveel met haar gedaan dat ze daar niet langer alleen durfde te lopen. Daarom begon zij samen met een aantal burens een hondenuitlaatclubje. Iedere avond om elf uur verlieten de dames hun huis en liepen ze gezamenlijk een afgesproken route naar de plek waar de hondjes los mochten lopen. Met z'n allen durfden ze de jongeren gewoon gedag te zeggen.

Tegelijkertijd werkte de gemeente Utrecht aan het terugdringen van de overlast door jongeren in de wijk. De wijk ervaarde veel overlast van deze jongeren, die op allerlei plekken rondhingen. De gemeente wilde de jongeren centraliseren op een overzichtelijke plek. Zo ontstond het idee om op de hondenuitlaatplek een overdekte hangplek te maken voor alle jongeren uit de buurt.

De scène speelt zich af op het symbolische plekje in het park. Het gebeurde ongepland en onvoorbereid. Tijdens een buurtfeest liepen de dames de veiligheidsmanager tegen het lijf. Ze nodigden haar spontaan uit om mee te lopen naar de plek. Ik, als etnograaf aanwezig op het buurtfeest, liep ook mee. Daar deed mevrouw De Wit haar verhaal. Op emotionele toon vertelde zij: 'Kijk hier, precies hier, hier stond ik. Met mijn kleinkind in de kinderwagen. En vanuit die hoek kwamen ze aan. En vanuit het niets hebben ze me bedreigd.'

De ambtenaar vindt het 'heel spijtig om te horen'. Een andere dame mengt zich in het gesprek en vertelt over hun oplossing, het hondenuitlaatclubje. De ambtenaar zegt: 'Wat een goede oplossing.' Maar ze legt niet zelf het verband met de plannen voor de hangplek. Mevrouw De Wit verzamelt al haar moed bij elkaar: 'Maar als hier ineens dertig jongeren komen hangen, durven wij er niet meer langs. Dan kunnen wij onze hondjes hier niet meer uitlaten.'

De ambtenaar is even stil, en zegt vervolgens op droge toon dat 'een jongerenhangplek belangrijk is voor de veiligheid van de buurt'. Met die opmerking loopt het gesprek ten einde. Mevrouw De Wit slikt haar emoties in. De ambtenaar herhaalt, dit keer op een wat vriendelijkere toon, dat 'de hangplek de buurt veiliger maakt'. De dames laten hun schouders zakken en lopen met gebogen hoofd terug naar het buurtfeest.

1 Dit vignette is eerder verschenen in Verloo (2017).



Achteraf was de ambtenaar tevreden. Vanuit haar script redeneert zij dat het prettig was dat ze bepaalde plannen direct aan bewoners heeft kunnen uitleggen (Hajer, 2009). De dames van het hondenuitlaatclubje zijn echter zwaar teleurgesteld in hun gemeente. Tijdens de interactie hebben zij geen enkele keer het gevoel gehad gehoord te worden. Hun persoonlijke ervaring werd niet erkend. Hun emoties kregen geen ruimte. En voor hen wordt de buurt helemaal niet veiliger. Wat voor hen wel duidelijk werd, was dat hun informele vorm van burgerschap – het hondenuitlaatclubje – niet zwaarwegend genoeg was om de plannen aan te passen.

### *Erkennen is iets anders dan gelijk geven*

Wat moeten we hiermee als bestuurskundigen, ambtenaren of politici?

Het punt hier is natuurlijk niet dat de ambtenaar deze burgers ter plekke gelijk had moeten geven. Maar waar zij geen rekening mee hield, was de *politics of recognition* (Fraser, 2000; Honneth, 1995; Taylor, 1994). De buurtbewoners voelen zich gezien noch erkend. Het verhaal en de ervaring van burgers erkennen is iets heel anders dan hun gelijk geven. Wat ambtenaren nodig hebben, is handelingsrepertoire om te kunnen erkennen zonder gelijk te geven. Manieren om te zeggen: 'Ik zie jou en dat vind ik belangrijk.'

Het zit 'm niet in de vorm: de ambtenaar had tijd gemaakt om te luisteren en was de straat opgegaan om direct met bewoners in contact te komen. Het zit 'm in de details van de interactie. Die details werden zichtbaar door een etnografische blik (Schatz, 2009; Van Hulst, 2008). Etnografie stelt onderzoekers in staat om vanuit verschillende en vaak conflicterende perspectieven naar een situatie te kijken (Verloo, 2020). Het legt onzekerheid en machtsrelaties bloot vanuit het perspectief van de ambtenaar, maar ook die van de burger.

Op basis van die kennis kunnen kritische bestuurskundigen reflectiesessies organiseren. Zelf organiseer ik als onderdeel van mijn casusonderzoek reflectiesessies met ambtenaren, bewoners en politici die direct betrokken zijn. Reflectiesessies bieden handvatten om als bestuurskundige meer te doen dan *speaking truth to power* (Putten et al., 2020, p. 8; Wildavsky, 1979). Het helpt om toepasbare en relevante kennis te ontwikkelen (Metze, 2020, p. 34).

Ik laat ambtenaren bijvoorbeeld het kritieke moment beschrijven en analyseren vanuit hun eigen perspectief en daarna vanuit dat van de burger. Door heel gedetailleerd te reflecteren op handelen begrepen ambtenaren die ervan uitgingen dat zij 'toch heel benaderbaar waren', ineens waarom zij dat niet waren in de ogen van burgers. Op die manier werden handelingsrepertoire en reflexieve kennis ontwikkeld in gezamenlijkheid met publieke professionals (Forester, 1999; Schön, 1983).

### *Kritiek moment van protest*

Het tweede soort kritieke moment waarop de burgers en de staat elkaar ontmoeten, zijn de momenten waarop de burger zich uitspreekt tegen beleid. Deze momenten zijn kritiek voor de relatie tussen burgers en de staat. De weerstand van

Nanke Verloo

burgers laat zien dat zij betrokken zijn, dat ze de brug oplopen en verbinding willen aangaan.

Volgens politiek filosoof Chantal Mouffe vormen de conflicten op basis van een verschil van mening de grondslag van onze democratie (Mouffe, 2000). Ook Hannah Arendt stelt deze momenten centraal in de werking van de democratie. Volgens haar loopt de democratie vooral gevaar als zij burgers die zich uitspreken, negeert en uitsluit (Arendt, 1958, p. 9). Deze gedachte gaat ervan uit dat burgers die zich afzetten tegen beleid, een belangrijke politieke handeling uitvoeren, een die kansen biedt om de democratie te verbeteren (Coser, 1957; Mouffe, 2014; Verloo, 2015, 2018). Deze lezing wordt inmiddels door velen onderschreven (Karré et al., 2017; Lange & Zuure, 2018; Van den Brink, 2017). Maar de vraag blijft in hoeverre beleidsmakers en politici in staat zijn om protest op die manier te behandelen, te herkennen en te erkennen?

Er zijn verschillende soorten protest: grootschalige demonstratie, klein protest, burgerparticipatie, referenda, petitie. Sinds de komst van sociale media zien we steeds meer demonstraties (Sabucedo et al., 2017). Tijdens grote demonstraties ontmoeten demonstranten de staat alleen in abstractie. Buiten de mobiele eenheid of politie is er meestal geen directe interactie met iemand die de staat op dat moment representeert. Processen van burgerparticipatie bieden die interacties wel. Tijdens burgerparticipatie nodigt de gemeente of de nationale overheid burgers uit om naar de overkant van de brug te komen, en heel soms steken zij zelf de brug over. Dat maakt burgerparticipatie een belangrijke focus om de relatie tussen overheid en burger live te observeren.

Er zijn veel bestuurskundige instrumenten die handen en voeten geven aan de participatieve democratie (bijvoorbeeld Arnstein, 1969; Forester, 2006; Goodin & Dryzek, 2006; Healey, 1997; Inch, 2015; Michels & De Graaf, 2010). Vanuit burgers gezien zou participatie ingezet moeten worden als een poging om het landschap en de levensomstandigheden van hun kant van de brug beter te begrijpen en daar beleid op te baseren. Een veelbelovende verbinding. Maar helaas pakt het vaak niet zo uit. Vaker wordt burgerparticipatie ingezet als legitimatie van voorgenomen beleid.

Als ik naar de kritieke momenten tijdens burgerparticipatie kijk, zie ik ten eerste hoe lastig het is om informele en kleine handelingen van burgers als politiek handelen te herkennen. Burgers spreken zich niet alleen uit tijdens formele demonstraties of georganiseerd protest, maar ook tijdens kleine en informele interacties in het publieke domein (Arendt, 1958, p. 198). Het verhaal van het hondenuitlaatclubje laat zien hoe moeilijk het is om informeel en klein protest te herkennen en erkennen.

We weten uit onderzoek dat burgerparticipatie wordt gedomineerd door hoogopgeleide, goedgebekte bewoners die tijd en middelen hebben om naar bijeenkomsten te gaan (Van Ingen & Van der Meer, 2016). Als gemeenten willen dat burgerparticipatie toegankelijker wordt voor mensen die de ambtelijke taal minder

mchtig zijn en op andere manieren hun ideeën en belangen delen, moeten we kleine en informele momenten waarop de burger zich uitspreekt, beter leren herkennen en erkennen als politiek handelen.

Maar ook als burgers zich wel zichtbaar uitspreken, is het niet gemakkelijk om hen vanaf de beleidskant van de brug te zien en te erkennen. Een kritiek moment tijdens een participatieproces in Amsterdam (Verloof, 2021) geeft een inkijkje.

#### *Vignette kritiek moment van protest<sup>2</sup>*

De opdracht was om een aantal hoge woontorens toe te voegen aan een bestaande vooroorlogse wijk. Drie woningbouwcorporaties hadden al pachtcontracten afgesloten en wilden de woontorens ontwikkelen. Het doel was woningen toevoegen, maar ook om dat democratisch te doen. Het burgerparticipatieproces was zeer zorgvuldig voorbereid. Er werd een professioneel participatiebureau aangetrokken die met een heuse leefstijlanalyse een kansberekening deed van de gemoederen aan de overkant van de brug. Hierdoor wisten de ambtenaren van het projectteam dat er een groep tegen de plannen was en dat er een grote groep mensen was die geen mening leek te hebben. Ambtenaren hadden zich ingelezen in participatietoolkits in participatiewijzers (ProDemos, n.d.) en op basis daarvan een participatieplan ontwikkeld waarin duidelijk werd uitgelegd dat in een eerdere fase van het planproces de komst, locatie en het volume van de torens al vastgesteld waren. Er was een creatief plan bedacht met verschillende sessies waarin er op laagdrempelige manieren zou worden gespeeld met verschillende scenario's.

En toen was daar de eerste avond. De groep burgers die zich al eerder tegen de komst van de torens had uitgesproken, stond vooraan. Aanwezig waren een lokale bestuurder, de projectleider van de gemeente, drie representanten van de woningcorporaties, een planoloog en iemand van het stedelijk ontwerp bureau. Er was een minderheid van burgers die zich nog geen mening had gevormd over de plannen. De sfeer was gespannen. De burgers die tegen waren, wilden het hebben over de komst, de locatie en het volume van de torens. Maar dat stond niet ter discussie.

Om niet direct in een verhitte discussie terecht te komen, hadden de professionals besloten direct aan de slag te gaan met een creatieve oefening. Wat gingen ze doen? Bewoners mochten met schuimrubberen blokken op een kaart de woontorens bouwen. Maar daar ging het participatieproces toch niet over?! Dat was toch precies waarover al was besloten? De bewoners die zich zorgen maakten over de hoogte van de torens, gebruikten in hun ontwerp niet alle blokjes, ze hielden hun torens laag. Maar toen iedereen zijn ontwerp mocht presenteren, kregen ze te horen dat alle blokken moesten worden gebruikt. De schuimrubberblokjes representeerden immers het volume waarover al besloten was. Burgers werden boos: 'wat voor

- 2 Ik baseer mij hier op mijn VENI-onderzoek naar burgerparticipatie en het onderzoek dat ik in samenwerking met de ombudsman Metropoolregio Amsterdam heb uitgevoerd naar zeven casussen van burgerparticipatie die als klacht waren terechtgekomen bij de ombudsman. De uitkomsten uit dit onderzoek worden binnenkort gepubliceerd.

Nanke Verloo

ruimte was er eigenlijk om nog te participeren?’ De projectleider stond op en zei: ‘Maar heel veel staat nog niet vast!’

Als we door het oog van de burger naar deze goed voorbereide participatiebijeenkomst kijken, zien we een overheid die mensen om de tuin probeert te leiden. Burgers voelen haarfijn aan of er ruimte is voor hun inbreng of niet. Ze zien een ambtenaar die de kaders van het participatieproces vaag houdt zodat deze burgers niet weglopen. Een ambtenaar die er alles aan doet om aardig te zijn, maar niet de duidelijkheid biedt die burgers nodig hebben om te beslissen of zij hun kostbare tijd hieraan willen besteden.

De ambtenaar legde mij later uit dat zij inderdaad bang was dat er geen bewoners mee zouden doen als ze ‘de grenzen waarover te participeren viel te scherp zou neerzetten’. Haar opdracht was om de plannen democratisch te realiseren.

#### *Lessen over burgerparticipatie*

Hier leren we ten eerste van dat het in een participatieproces cruciaal is om na te denken over taal. Met haar opmerking dat er nog veel niet vaststond, bedoelde de ambtenaar ‘dat het investeringsbesluit dat uit de tweede fase van het *plaberum* [het gemeentelijk instrumentarium voor ruimtelijke ontwikkeling] zou komen, nog langs het college van B&W moest’. De burgers begrepen de opmerking echter heel anders.

Ten tweede leren we dat het misschien goed bedoeld is om de kaders van een participatieproces schijnbaar op te rekken, maar dat burgers hier naadloos doorheen prikken. De uitspraak van de ambtenaar en het blokken bouwen wekten de suggestie dat het participatieproces toch ging over zaken die eigenlijk niet ter discussie stonden. Door het oog van de burger was de overheid onbetrouwbaar en het participatieproces een farce.

Dat inzicht heeft ook implicaties voor bestuurders. Zij zijn verantwoordelijk voor het uitdragen en verantwoorden van politieke keuzes. Voorafgaand aan ieder participatieproces worden politieke keuzes gemaakt die het proces en de uitkomst sturen. Nu worden lokale participatieprocessen vaak zo ingericht dat een ambtenaar verantwoordelijk is voor de uitvoering en de bijeenkomsten. Maar ambtenaren zouden niet op de stoel van de politicus moeten worden gezet om politieke keuzes te verantwoorden; dat zouden politici zelf moeten doen. Daartoe zijn ze verkozen; een ambtenaar kan na vier jaar niet worden weggestemd.

In de planologie is de huidige periode tot postpolitiek bestempeld (Metzger, 2017; Puymbroeck & Oosterlynck, 2014; Swyngedouw, 2005). Daarmee doelen wetenschappers op de tendens om politieke keuzes te verbloemen met technocratische redeneringen of met verwijzingen naar de marktwerking. Een kritiek moment, zoals het schuimblokkenspel, laat zien dat politici veel duidelijker moeten uitspreken welke politieke keuzes zij hebben gemaakt en waarom.

Ook in deze casus organiseerde ik reflectie. Ditmaal niet alleen met ambtenaren en bestuurders, maar ook met burgers. Ik reflecteerde met alle partijen op de kritieke

momenten die ik live zag gebeuren in het proces. De reflectiesessies waren er steeds op gericht om alle partijen bewust te maken van hun onderlinge afhankelijkheid. Zij hadden elkaar nodig om tot een goed resultaat te komen op lokaal niveau. Iedereen in het netwerk wil iets van elkaar en iedereen is van elkaar afhankelijk ondanks verschillen in kennis, middelen en macht (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 3).

Om reflectie op een burgerparticipatieproces te bewerkstelligen, vroeg ik alle partijen om afzonderlijk van elkaar kritieke momenten te identificeren. Burgers en publieke professionals kwamen terug met heel verschillende tijdslijnen van kritieke momenten. Wat voor de één kritiek was, was voor de ander onbelangrijk. Ik gaf ambtenaren toen de opdracht om vanuit het perspectief van burgers na te denken over de kritieke momenten van de ambtenaar en andersom. Op die manier begrepen zij ineens hoe het kan dat hetzelfde proces zo verschillend werd ervaren.

Ik zie vaak dat de tijdslijn van burgers al jaren eerder begint dan die van ambtenaren. Die historie en de emoties die daarmee gepaard gaan, zouden een plek moeten krijgen in het huidige proces. Burgerparticipatie is vaak net zoveel rouwen om wat er verloren gaat, als vooruitkijken naar wat er komt.

Deze vorm van etnografisch actie-onderzoek zorgt ervoor dat je positionaliteit als onderzoeker steeds verandert (Bartels & Wittmayer, 2014; Wittmayer & Schäpke, 2014). Mijn rol was die van een lerende participant; soms kwam ik alleen observeren, soms was ik een mediator en soms werd ik deel van het proces. Onderzoek is altijd een interventie en de onderzoeksmethoden van pragmatisch-kritische bestuurskundigen zijn altijd politiek (Metze, 2020, p. 35), maar met dit type actie-onderzoek wordt het soms ook onderdeel van het politieke. Dat verdient reflectie op positionaliteit, ethiek, betrouwbaarheid, en de kwetsbaarheid van de onderzoeker. Het biedt echter ook nieuwe wegen naar een kritische bestuurskunde waarin de onderzoeker zelf bijdraagt aan de verbinding tussen burgers en openbaar bestuur.

## Conclusies

Ik heb jullie twee kleine verhalen verteld over hoe de burger de overheid in concreto ontmoet. Die kleine verhalen lijken misschien anekdotisch, maar staan voor een groter verhaal. Het verhaal van momenten waarop de ervaring van de overheid wordt ingekleurd, het moment waarop burgers zich gezien en gehoord voelen of genegeerd en waardeloos. Kritieke momenten vormen een lens om de verbinding tussen overheid en burger te begrijpen.

Ik heb een pleidooi gehouden om met bestuurskundigen, ambtenaren en politici de brug over te steken en de wereld van het openbaar bestuur te bezien vanaf de andere kant.

Wat hebben we dan vanuit die kant gezien?

Ten eerste dat uitvoeringsambtenaren een cruciale rol hebben in de relatie tussen de overheid en de burger. In veel gevallen vormen zij de brug. Hun kennis en erva-

Nanke Verloo

ring is en blijft een cruciaal onderwerp voor de bestuurskunde, maar kan veel vaker vanuit de ervaring van burgers worden onderzocht.

Strategische ambtenaren, die op afstand werken van de kritieke momenten tussen burgers en overheid, kunnen veel leren als zij de brug eens zouden oversteken. Bijvoorbeeld door, als een antropoloog, mee te lopen met collega's in de uitvoering. Zo'n stage aan de uitvoeringskant van de beleidsketen biedt direct inzicht in wat beleid in de praktijk betekent voor burgers.

Waar ambtenaren de politiek van het erkennen zonder gelijk geven kunnen oefenen, zouden politici juist steviger moeten gaan staan voor hun keuzes. Laat politici politiek bedrijven. Juist tijdens participatieprocessen biedt duidelijkheid over macht en beslissingen aan de ene kant van de brug een verbinding met de andere kant. Burgers weten dan waar ze aan toe zijn. Dan kunnen ze geïnformeerd kiezen, om over te steken, deel te nemen of direct gebruik te maken van andere democratische middelen, zoals het recht. Alleen als politici hun verantwoordelijkheid nemen om keuzes te maken en deze ook uitdragen, kunnen burgers na vier jaar weer geïnformeerd stemmen. Er valt dan weer wat te kiezen.

Bestuurskundigen moeten beseffen dat kennis op basis van cijfers, categorieën en statistieken de overkant van de brug op veilige afstand houdt en de impact van beleid tot een kansberekening maakt.

Bestuurskundigen die de verbinding tussen het openbaar bestuur en de burger willen versterken, zouden de brug eens over moeten steken om aanwezig te zijn op plekken en momenten waarop de burger de overheid ontmoet.

Iedereen hier in de zaal is burger. Wij zijn die wereld, aan de andere kant van de brug. Maar vaak kennen we alleen de stukjes van het landschap waar we onszelf al jaren bevinden en de mensen die ongeveer net zo zijn als wij. Welke plekken aan de overkant van de brug zijn jou onbekend? Van wie kun jij je niet voorstellen hoe hij of zij het openbaar bestuur ervaart? Ga daar eens naartoe. Ga relaties aan met die burgers. Om vanuit hun perspectief ambtenaren en politici een spiegel voor te kunnen houden als hun handelen een scheur in de verbinding oplevert.

Zo'n benadering vraagt van onderzoekers om zichzelf in te zetten als instrument van verbinding, de bestuurskundige als bruggenbouwer tussen de overheid en burger. Voor oprechte verbinding met een ander moet je kwetsbaar durven zijn. Zodat die ander ook jou kan zien. We zijn allemaal kwetsbaar. Als bestuurskundige, bestuurder of ambtenaar die door de ogen van burgers kan kijken, maak je je eigen kwetsbaarheid onderdeel van je onderzoeksmethoden of je publieke ambt en maak je van verbinden je doel.

## Literatuur

Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bartels, K. P. R. (2013). Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2), 469-483.
- Bartels, K. P. R. (2014). Communicative capacity: The added value of public encounters for participatory democracy. *The American Review of Public Administration*, 44(6), 656-674.
- Bartels, K. P. R., & Wittmayer, J. M. (2014). Symposium introduction: Usable knowledge in practice: What action research has to offer to critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 8(4), 397-406.
- Brink, G. van den. (2017). Woede door verwaarlozing. *Bestuurskunde*, 26(4), 18-29.
- Certeau, M. de. (1984). *The practice of everyday life*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cobb, S. (2006). Developmental approach to turning points: Irony as an ethics for negotiation pragmatics. *Harvard Negotiation Law Review*, 11, 147.
- Coser, L. A. (1957). Social conflict and the theory of social change. *The British Journal of Sociology*, 8(3), 197-207. DOI:10.2307/586859
- Does, R. van der. (2022). Citizen involvement in public policy: Does it matter how much is at stake? *Public Administration*, (August), 1-16. DOI:10.1111/padm.12846
- Durnová, A. (2022). Making interpretive policy analysis critical and societally relevant: Emotions, ethnography and language. *Policy & Politics*, 50(1), 43-58.
- Durose, C. (2007). Beyond 'street level bureaucrats': Re-interpreting the role of front line public sector workers. *Critical Policy Analysis*, 1(2), 217-234.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Forester, J. (2006). Making participation work when interests conflict: Moving from facilitating dialogue and moderating debate to mediating negotiations. *Journal of the American Planning Association*, 72(4), 447-456.
- Fraser, N. (2000). Rethinking recognition. *New Left Review*, 3, 107.
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219-244. DOI:10.1177/0032329206288152
- Hajer, M. A. (2005). Setting the stage: A dramaturgy of policy deliberation. *Administration & Society*, 36(6), 624-647.
- Hajer, M. A. (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.
- Heilbron, B., & Rotman, M. (2022). Bijstandscontroleurs hebben vrij spel: Papiertjes tussen de deur. *De Groene Amsterdammer*, 43.
- Honneth, A. (1995). *The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hulst, M. van. (2008). Quite an experience: Using ethnography to study local governance. *Critical Policy Studies*, 2(2), 143-159. DOI:10.1080/19460171.2008.9518535
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Hurenkamp, M., & Sie Dhian Ho, M. (2013). *Vooruit: De verzwegen politiek van het dagelijks leven*. Jaarboek Wiardi Beckman Stichting. Amsterdam: Van Gennep.
- Inch, A. (2015). Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos. *Planning Theory*, 14(4), 404-424. DOI:10.1177/1473095214536172

Nanke Verloo

- Ingen, E. van, & Meer, T. van der. (2016). Schools or pools of democracy? A longitudinal test of the relation between civic participation and political socialization. *Political Behavior*, 38(1), 83-103.
- Kampen, T. (2021). *De stofzuiger van Hanny: Naar meer menselijkheid in de bijstand*. Amsterdam: Van Gennep.
- Karré, P. M., Jansen, T., & Brink, G. van den. (2017). 'Een kakafonie van woeste woede': Reflecties op de opkomst van de 'boze burger'. *Bestuurskunde*, 26(4), 3-6. DOI:10.5553/bk/092733872017026004001
- Koppenjan, J. (2022). *Van alles is weer waardeloos: Ook de bestuurskunde?* Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioral Science.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). Uncertainties in dealing with complex problems in the network society. In *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making* (pp. 1-16). London: Routledge. DOI:10.4324/9780203643457
- Lange, S. de, & Zuure, J. (2018). *#Woest: De kracht van verontwaardiging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Laws, D. (2020). What use is a critical moment? *Negotiation Journal*, 36(2), 107-126. DOI:10.1111/nejo.12323
- Laws, D., & Forester, J. (2015). *Conflict, improvisation, governance: Street level practices for urban democracy*. London: Routledge.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. (1990). Street-wise social policy: Resolving the dilemma of street-level influence and successful implementation. *Western Political Quarterly*, 43(4), 833-848.
- Meer, J. van der, & Ham, M. (2022). *Niet boos maar machteloos: Twintig jaar onderzoek naar de boze burger*. Amsterdam: Van Gennep.
- Metze, T. (2020). Een kritisch-pragmatische bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 29(1), 33-39. DOI:10.5553/bk/092733872020029001004
- Metzger, J. (2017). Postpolitics and planning. In M. Gunder, A. Madanipour, & V. Watson (Eds.), *The Routledge handbook of planning theory* (pp. 180-193). London/New York: Routledge.
- Michels, A., & Graaf, L. de. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Ministerie van BZK. (n.d.). *Kennis Openbaar Bestuur*. Verkregen van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/inrichting-openbaar-bestuur/>
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. London: Verso.
- Mouffe, C. (2014). Democratic politics and conflict: An agonistic approach. In M. Lakitsch (Ed.), *Political power reconsidered: State power and civic activism between legitimacy and violence* (pp. 17-29). Zurich/Berlin: LIT Verlag.
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burdens: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69. DOI:10.1093/jopart/muu009
- Noordegraaf, M. (2016). Reconfiguring professional work: Changing forms of professionalism in public services. *Administration & Society*, 48(7), 783-810.
- Ostaijen, M. van, & Jhagroe, S. (2022). Making Public Administration great again. *Policy Design and Practice*, 5(3), 261-275. DOI:10.1080/25741292.2022.2101258



- Pierce, J. J. (2021). Emotions and the policy process: Enthusiasm, anger and fear. *Policy and Politics*, 49(4), 595-614. DOI:10.1332/030557321X16304447582668
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (Eds.). (1984). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- ProDemos. (n.d.). *ParticipatieWijzer*. Verkregen van <https://prodemos.nl/samenwerking/gemeenten/burgerparticipatie/participatiewijzer/>
- Putten, R., Dorren, L., & Trommel, W. (2020). Kritische bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 29(1), 3-9. DOI:10.5553/bk/092733872020029001001
- Putters, K. (2022). *Van Slingelandtleding: Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Puymbroeck, N. van, & Oosterlyncx, S. (2014). Opening up the post-political condition: Multiculturalism and the matrix of depoliticisation. In J. Wilson & E. Swyngedouw (Eds.), *Post-political and its discontents: Spaces of depoliticisation, spectres of radical politics* (pp. 86-109). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Raaphorst, N., & Loyens, K. (2020). From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision making. *Administration & Society*, 52(1), 31-56.
- Raaphorst, N., & Van de Walle, S. (2018). A signaling perspective on bureaucratic encounters: How public officials interpret signals and cues. *Social Policy and Administration*, 52(7), 1367-1378. DOI:10.1111/spol.12369
- Ridder, J. den, Miltenburg, E., Hul, L. van 't, et al. (2022) *Burgerperspectieven Bericht 1-2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sabucedo, J.-M., Gómez-Román, C., Alzate, M., et al. (2017). Comparing protests and demonstrators in times of austerity: Regular and occasional protesters in universalistic and particularistic mobilisations. *Social Movement Studies*, 16(6), 704-720.
- Samanta, A., & Hand, L. (2022). Examining the 'in-between' of public encounters: Evidence from two seemingly disparate policy contexts. *Public Policy and Administration*, 37(2), 129-153. DOI:10.1177/09520767211020986
- Schatz, E. (2009). *Political ethnography: What immersion contributes to the study of power*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Schillemans, T. (2017). Staat van de bestuurskunde: Samenvattend en persoonlijk slotakkoord. *Bestuurskunde*, 26(1), 88-97.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Stone, D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: WW Norton.
- Stone, D. (2020). *Counting: How we use numbers to decide what matters*. New York: Liveright Publishing.
- Stout, M., & Love, J. M. (2017). Integrative governance: A method for fruitful public encounters. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 130-147.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006.
- Taylor, C. (1994). The politics of recognition. In *Multiculturalism* (pp. 25-75). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Van de Walle, S., & Six, F. (2014). Trust and distrust as distinct concepts: Why studying distrust in institutions is important. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(2), 158-174.
- Verloof, N. (2015). *Negotiating urban conflict: Conflicts as opportunity for urban democracy*. Doctoral dissertation, University of Amsterdam.
- Verloof, N. (2017). Learning from informality? Rethinking the mismatch between formal policy strategies and informal tactics of citizenship. *Current Sociology*, 65(2), 167-181. DOI:10.1177/0011392116657287

Nanke Verloo

- Verloo, N. (2018). Social-spatial narrative: A framework to analyze the democratic opportunity of conflict. *Political Geography*, 62, 137-148. DOI:10.1016/j.pol-geo.2017.11.001
- Verloo, N. (2020). Urban ethnography and participant observations: Studying the city from within. In N. Verloo & L. Bertolini (Eds.), *Seeing the city* (pp. 37-55). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verloo, N. (2021). *Van participatie tot conflict: Reflectie en toekomstvisie van participatie in Entréegebied Gulden Winckel*. Amsterdam.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston, MA: Little, Brown.
- Wittmayer, J. M., & Schäpke, N. (2014). Action, research and participation: Roles of researchers in sustainability transitions. *Sustainability Science*, 9(4), 483-496. DOI:10.1007/s11625-014-0258-4
- Young, S. L., & Tanner, J. (2022). Citizen participation matters: Bureaucratic discretion matters more. *Public Administration*, (August), 1-25. DOI:10.1111/padm.12867
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Zmerli, S., & Meer, T. W. G. van der. (2017). *Handbook on political trust*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.