

Overheid en burgerij: tot elkaar veroordeeld?

Naar een civiele bestuurskunde voorbij de verzorgingsstaat

Floor Basten

Uit: Gowricharn, Postma & Trienekens (red.) *Geleefd burgerschap. Van eenheidsdwang naar ruimte voor verschil en vitaliteit*, Amsterdam: BV Uitgeverij SWP, p. 110-129. Voor correcte verwijzingen staat staan tussen [en] de paginanummers uit het boek. Zo betekent [110] dat de voorgaande tekst op pagina 110 stond.

Het Nederlandse openbaar bestuur kent een traditie waarin met een zekere mate van argwaan en misprijzen wordt gekeken naar initiatieven van burgers. Die conclusie moeten we tenminste welhaast trekken wanneer we in de bestuurskundige literatuur zien dat hiernaar verwezen wordt als ware het een ziekte (Hollanditis) of in elk geval een last (hindermacht) (Basten & Van der Veen, 2000). Van hun kant koesteren burgers een traditioneel wantrouwen jegens hun overheid, vooral wanneer die zich te veel met hen gaat bemoeien. Toch zien we nieuwe trends in de samenwerking tussen burgers en overheden die met deze traditie lijken te breken. Voor een deel hangen die samen met het dreigende failliet van de verzorgingsstaat, maar deze nieuwe samenwerkingsvormen worden ook mogelijk gemaakt door een algehele opwaartse gang van de samenleving naar betere opleidingen, betere banen en betere toegang tot kennis en informatie. Hoe het ook zij, vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw werken overheid en burgers steeds meer samen, al is het niet altijd even productief of vrijwillig. In dit hoofdstuk zal ik stilstaan bij de disciplinerende houding van de overheid jegens haar burgers enerzijds en de initiatieven die burgers nemen anderzijds.

Actief burgerschap als instructie

Het begrip 'burgerschap' is multi-interpretabel. Burgerschap heeft betrekking op een legale status en verschillende gradaties daarin, lidmaatschap van een historische en linguïstische groep en gewenste activiteiten om dit lidmaatschap te verwerven dan wel te behouden. Ook 'actief burgerschap' is geen eenvoudig begrip, omdat ook de toevoeging 'actief' voor verschillende interpretaties vatbaar is. Het heeft betrekking op de mate van activiteit (van hyperactief tot nagenoeg passief), de vorm van de activiteit (vrijwilligerswerk, campagne voeren, stemmen, ...) en de strekking ervan (moreel, productief, patriotistisch). [110]

Van 2000 tot 2002 deed ik onderzoek naar actief burgerschap in het kader van het Europese project *Education and Training for Governance and Active Citizenship in Europe* (ETGACE). Aanvankelijk had ik geen idee wat ik me daar bij voor moest stellen, vooral omdat 'burgerschap' als zelfstandig naamwoord een toestand doet vermoeden, terwijl ik zelf eerder aan een werkwoord dacht, mede door die toevoeging 'actief'. Het onderzoek bestond onder andere uit een intensieve literatuurstudie en interviews met zogenaamde actieve burgers (Basten & Van der Veen, 2000 en 2001). Uit het literatuuronderzoek kwam naar voren dat bestuurskundige perspectieven de burger eigenlijk niet als zelfstandig handelende actor onderkennen. Telkens kwam die burger terug als het lijdend voorwerp of als tegenstander van beleid, die op de overheid reageert. Op basis van deze literatuurstudie werd me duidelijk dat het officiële (door de academische wereld gevalideerde en aan bestuurskundigen gedoeerde) discours over burgerschap geproduceerd wordt door een legitimerende identiteit (Castells, 1997) en daarbij passend discours (Lakoff, 2000), dat wil zeggen: een discours van degenen die de macht hebben om definities te bepalen en die dat doen zonder een expliciet beroep te doen op die macht. Die macht ontlenen zij aan hun bestuurlijke en een academische positie.

Het legitimerend discours blijkt zelf geen coherente ideologie te zijn, maar samengesteld uit verschillende discourses: het neoliberale, de neo-republikeinse en communitaristische discourses. Hoewel deze discourses de vanzelfsprekendheid van de macht gemeen hebben, zijn ze elk afzonderlijk rond een eigen logica georganiseerd. Het neoliberale discours is opgebouwd rond de definitie van de actieve burger als financieel zelfredzame consument en producent van

goederen en diensten. Veel sociaal-economische problemen worden toegeschreven aan een onbetaalbare verzorgingsstaat, die de burger ook nog eens lui maakt. Deze problemen zouden moeten worden aangepakt door een verkleining van de overheid en een vergroting van de markt. De strategie om dit te bereiken bestaat uit het activeren van burgers door het revitaliseren van hun consumentenethos, hun arbeidsethos en hun ondernemerszin. Wat verder niet geproblematiseerd wordt, is de arbeidsmarkt zelf en het onderwijsapparaat. Aangenomen wordt dat die voor iedere burger gelijkmatig toegankelijk zijn en aan iedere burger alle mogelijkheden bieden om een betekenisvol bestaan op te bouwen.

Is het neoliberale discours nog redelijk rechttoe rechtaan, het neo-republikeinse discours blijkt ambigu doordat het vanuit twee tegenstrijdige probleemanalyses lijkt te vertrekken. De problemen met actief burgerschap als politieke bekwaamheid en participatie in het publieke domein worden enerzijds toegeschreven aan de beperkte politieke belangstelling en expertise van burgers, anderzijds aan het vermeende feit dat burgers zich te veel met beleid zouden bemoeien. De ene probleemanalyse veronderstelt een kloof tussen politici en burgers die deze laatste niet kunnen overbruggen wegens hun politieke onhandigheid, de andere probleemanalyse ziet burgers juist als een lastige hindernis vanwege hun politieke handigheid in het tegenwerken van beleidsvoornemens. Binnen het neo-republikeinse discours worden de oplossingen [111] gezocht in de richting van meer en minder democratie. Men pleit voor een interactieve beleidsvorming, waarin burgers wordt toegestaan te participeren aan beleid door een vorm van directe democratie in vooraf welgekozen kwesties. Om dit te realiseren, zetten neo-republikeinen een strategie in van activering van burgers door het revitaliseren van de *public spirit*. Wat in dit discours niet geproblematiseerd wordt, zijn de structuren die in het leven zijn geroepen om die politieke deelname van burgers mogelijk te maken. Aangenomen wordt dat die structuren zowel toegankelijk zijn alsook voldoende macht hebben om daadwerkelijk de beleidsagenda te bepalen.

De laatste variant van het legitimerende discours is het communitaristische gedachtegoed. Volgens dit denken is een actieve burger een vertegenwoordiger van zijn of haar sociaal-culturele gemeenschap. Maatschappelijk problemen worden gedefinieerd in termen van individualisering en fragmentatie van traditionele denk- en handelingskaders; sociale verbanden zijn verzwakt, waardoor burgers ik-georiënteerde hedonisten zijn geworden. Hun betrokkenheid bij de samenleving moet hersteld worden door nieuwe collectieven te creëren of oude collectieven te herstellen, opdat er een sociaal-culturele context tot stand komt waarin burgerschap ingebed kan worden. Burgers moeten zich met andere woorden weer lid kunnen voelen van hun samenleving door het bemiddelende lidmaatschap van een daarin ingebedde groep. De strategie die hiervoor moet zorgen is activering van burgers door het revitaliseren van het maatschappelijke middenveld en het gemeenschapsleven. Wat dit discours niet problematiseert is de toegang tot sociaal-culturele groepen. Aangenomen wordt dat burgers vrijelijk kunnen kiezen tot welk sociaal-culturele groep(en) ze willen behoren, of dat ze door hun geboorte binnen een gemeenschap al groepslid zijn. Daarnaast zouden verschillen tussen groepen geen noemenswaardige problemen opleveren.

De literatuurstudie maakt ons niet veel wijzer over wat actief burgerschap in Nederland behelst. Hebben we de financieel zelfredzame burger voor ogen, kijken we naar de politiek geëngageerde burger, de burger die actief deelneemt aan het gemeenschapsleven of een combinatie hiervan? Wel is duidelijk dat het burgerschapsdiscours vooral over burgers gaat en niet door burgers wordt gemaakt; auteurs schreven niet in een 'wij, de burgers van Nederland'-stijl, maar vanuit het perspectief van de objectieve buitenstaander. De Nederlandse bestuurskundige literatuur gaat vooral over opvattingen en ambities van academici en bestuurders. Daarom kunnen we de definities van actief burgerschap niet begrijpen als beschrijvende definities, maar als instructies aan anderen.

Burgerschap als neveneffect

Om te achterhalen wat het betekent het om een actieve burger in Nederland te zijn, heb ik een aantal zogenaamde 'actieve burgers' geïnterviewd. Ik schrijf 'zogenaam-[112]de', omdat de geïnterviewden zichzelf niet zozeer in termen van burgerschap bleken te beschrijven, als wel in

termen van het maatschappelijke vraagstuk dat ze wilden aanpakken. Mensen die zich inzetten voor een maatschappelijk vraagstuk spraken niet over zichzelf als actieve burgers, maar noemden zich bijvoorbeeld anarcho-feminist, milieuactivist of maatschappijkritisch ondernemer. Zij waren ook lastig in de eerder beschreven indeling te plaatsen, omdat hun discours niet aansloot bij de legitimerende discourses van beleidsmakers, politici en academici. Waar zouden we bijvoorbeeld het verrichten van mantelzorg of het runnen van een weggeefwinkel moeten plaatsen? Om de kaders van Castells (1997) en Lakoff (2000) te gebruiken: actieve burgers construeren hun burgerschap in termen van project- en verzetsidentiteiten en ontlenen daaraan hun discours. Een projectidentiteit behelst een ambitie om kwesties die binnen het legitimerende discours niet (h)erkend worden, toch aan de orde te stellen. Soms nodigt het legitimerende discours daartoe uit, bijvoorbeeld door het instellen van een inspraakorgaan, commissie of raad voor vertegenwoordigers van minderheden en andere beleidsdoelgroepen. De respondenten met een projectidentiteit wilden kwesties op de beleidsagenda zetten en zochten daarvoor de samenwerking met overheden of gingen in op die uitnodiging.

Een verzetsidentiteit is complexer. Deze identiteit komt voort uit uitsluiting, hetzij door het legitimerende discours, hetzij door zelfselectie. De respondenten met een verzetsidentiteit hadden bijvoorbeeld eerst een projectidentiteit, maar waren niet succesvol in het agenderen van de kwesties die ze belangrijk vonden. Zij waren door de aard van hun activiteiten niet te plaatsen in de vigerende legitimerende discourses en bleven daardoor onzichtbaar voor politiek en beleid. De oproep tot actief burgerschap van beleidsmakers klonk hen dan ook vreemd in de oren; ze waren toch al actief? Anderen zagen bij voorbaat al geen heil in een constructieve relatie met de legitimerende instellingen. Die instellingen waren naar hun ervaring doof voor kritiek en alternatieven en zouden daarom alleen maar uit zijn op disciplineren en kanalisering van hun tegenstand. Ze hadden er daarom voor gekozen om hun eigen weg te gaan, waarbij ze er ook bewust voor kozen om zichzelf buiten de kaders van de legitimerende discourses te plaatsten. Zij ontvingen de oproep tot actief burgerschap kritisch, omdat ze deze opvatten als een oproep zich te conformeren aan de gevestigde belangen van de *status quo*, destijds gekleurd door een neoliberale burgerschapsopvatting, waarbij gehamerd werd op 'werk, werk, werk' en de privatisering van overheidsorganen.

De actieve burgers die we interviewden toonden zich kortom maatschappelijk betrokken en hanteerden voor het vormgeven van die betrokkenheid uiteenlopende strategieën. Als eerste zochten ze aansluiting bij bestaande politieke structuren en systemen. Daar waren ze soms succesvol in en soms ook vonden ze daar geen gehoor. Sommigen kozen er daarom voor om buiten de bestaande structuren en systemen om eigen initiatieven te ontplooiën, vaak gericht op een verandering van [113] die structuren en systemen zelf. Het vertrekpunt van de respondenten was hun maatschappelijke betrokkenheid, niet de instructie van actief burgerschap *an sich*. Burgerschap moet eerder als een neveneffect van activiteiten dan als de activiteiten zelf worden gezien. Toch motiveren deze 'actieve burgers' hun activiteiten vaak wel in termen van lidmaatschap van een samenleving en daar iets voor willen doen. Zij geven echter zelf invulling aan die rol als burger en zien zichzelf als initiatiefnemers, niet als volgers. Bij hen is kortom geen sprake van exogene activering (van overheidswege), maar van endogene activering.

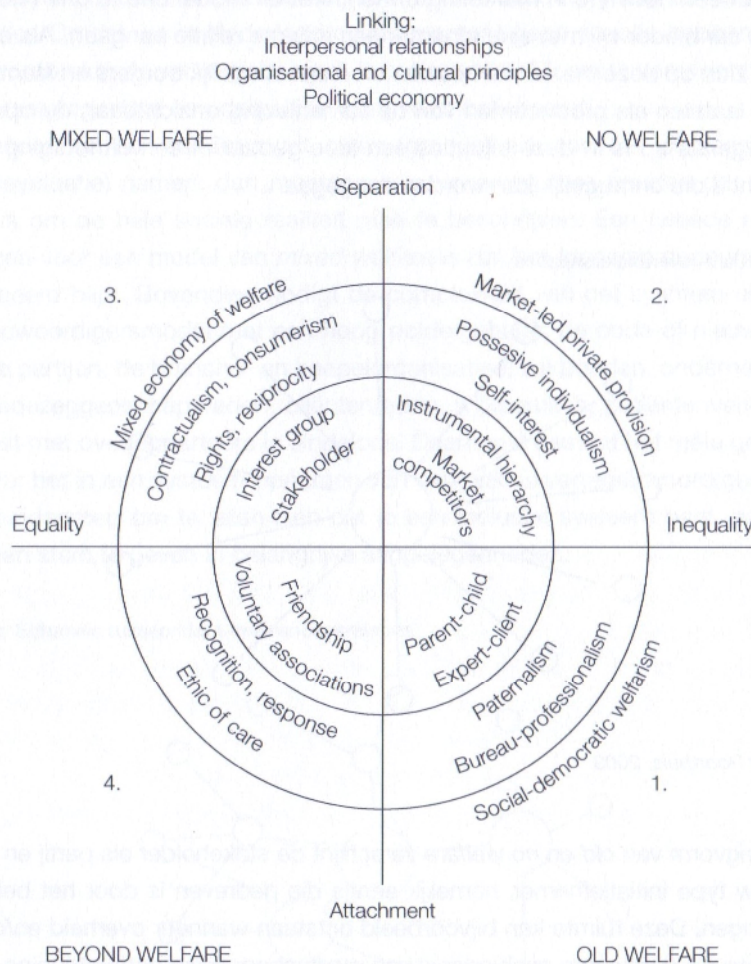
Tot elkaar veroordeeld

In haar boek *Love, Hate and Welfare* gaat Froggett in op wat zij een situatie van *beyond welfare* noemt (figuur 1; Froggett, 2002, p. 16). Ze onderzocht de relaties tussen gebruikers van maatschappelijke diensten, professionals, managers en beleidsmakers in de verschillende arrangementen van de verzorgingsstaat. De buitenste schil in het model van Froggett (2002) is het macroniveau. Op dat niveau wordt de verzorgingsstaat beschreven in termen van sociaaleconomische relaties, de politieke bedoelingen en de conflicten tussen beleid en opinievorming. In de tweede schil worden deze relaties gereproduceerd in de institutionele culturen van de maatschappelijke dienstverlening, zowel op het niveau van de hulp- en dienstverleningswaarden als op het niveau van de praktische invulling van die diensten. In de derde schil worden deze verbanden en waarden vertaald naar interpersoonlijke relaties tussen mensen, waarbij de kwaliteit van de hulp- en dienstverleningen net zo belangrijk is als de

praktische en financiële bijstand. In de vierde schil (die niet in het figuur is opgenomen) gaat het om het intra-psychische weefsel van die relaties in het individu, zoals de bereidheid om van wederkerigheid uit te gaan en actief te bouwen aan sociale vangnetten, of de neiging om dat niet te doen. Froggett waarschuwt ons om onderstaand schillenmodel niet als een causaliteitsdiagram op te vatten. De schillen produceren elkaar niet noodzakelijkerwijs en er is ook geen causale richting van de buitenste schil naar binnenste of vice versa. Liever heeft ze het over *networked sites of experience*.

De maatschappelijke systemen van *old welfare*, *no welfare* en *mixed welfare* zijn vandaag de dag redelijk geanalyseerd en gedocumenteerd op hun theoretische, praktische en morele implicaties. Ze brengen de discussie over burgerschap geen stap verder, omdat ze overheid en burgers tegenover elkaar blijven plaatsen en de relatie tussen beide partijen beschouwen als concurrerend om de maatschappelijke zeggenschap. Interessanter wordt het om te onderzoeken wat zich binnen het vierde kwadrant, *beyond welfare*, afspeelt, maar ik zal de andere drie kwadranten ook kort uitwerken. [114]

Figuur 1 Successive paradigms in post-war British welfare

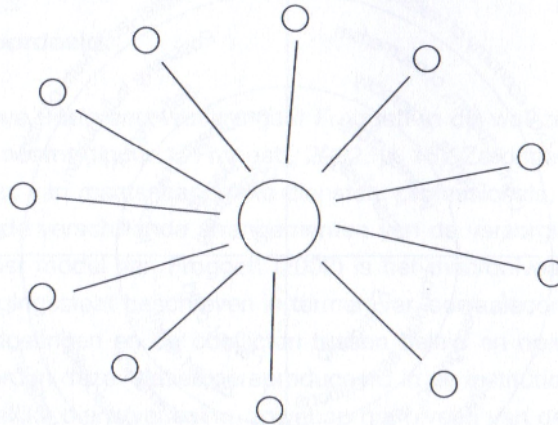


Bron: Froggett, 2002

In de situaties van de oude verzorgingsstaat en het ontbreken van de verzorgingsstaat zien we dat 'vernetkte ervaringsplaatsen' zich in belangrijke mate bevinden in de maatschappelijke instellingen en op de markt, met elk zo hun afgebakende takenpakketten, doelgroepen en

bevoegdheden. Het werken met doelgroepen is circulair: er wordt op basis van eenvoudige categorieën (vaak overgenomen uit sociologisch onderzoek) verondersteld dat er een doelgroep is, dat er een vraag is, en dat er dus aanbod moet worden gecreëerd om die doelgroep te bedienen, hetgeen die doelgroep als zodanig bevestigt. Beide modellen kennen in hun netwerk alleen klant-leveranciersrelaties ten opzichte van de initiatiefnemer (Poorthuis, 2009), zijn-[115]de de overheid of de markt. Figuur 2 beeldt deze relatie uit. Eigenlijk is er nauwelijks sprake van een netwerk. In marketingtermen heet dit model *one to one* (Tietz e.a. 2005); de aanbieder wil met elke afnemer een intieme relatie aangaan. Als overheid en markt zich op deze manier verhouden tot respectievelijk burgers en klanten, dan zijn deze laatsten als producenten van de samenleving onzichtbaar; de oproep tot actief burgerschap is in deze situaties een loos gebaar of een uitnodiging tot een concurrentie die onmogelijk kan worden aangegaan.

Figuur 2: Klant-leveranciersrelaties



Bron: Naar Poorthuis, 2009

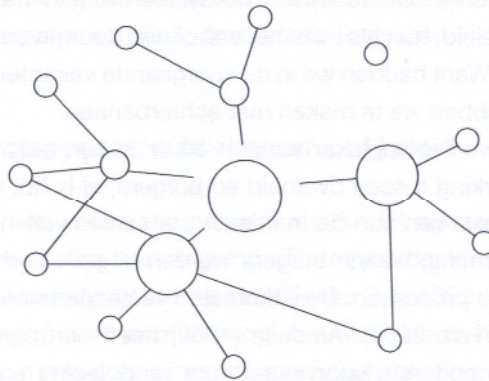
In de mengvorm van oud en ontbrekend verschijnt de stakeholder als partij en zien we een nieuw type initiatiefnemer, namelijk eentje die gedreven is door het behartigen van belangen. Deze ruimte kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer overheid en/of markt terugtreden als dominante aanbieder(s) van maatschappelijke ondersteuning of wanneer ze de doelgroepen uitnodigen om mee te denken (bijvoorbeeld in de vorm van cliëntenraden, bewonerscommissies en focusgroepen) of mee te beslissen (bijvoorbeeld in de vorm van interactieve beleidsvorming en open innovatie). Tegelijkertijd wordt die ruimte ook genomen, bijvoorbeeld door mensen die vanuit een projectidentiteit initiatieven nemen (georganiseerd vanuit een vakbond of uit eigen initiatief).

Als ingrediënten van de mengvorm produceren de situaties van oude en ontbrekende verzorgingsstaat een belangenbehartiging die reactief is te noemen: mensen komen in actie om een bepaalde leemte kenbaar te maken of zelf op te vullen, waar overheid of markt dan wel of niet op reageren. In principe is reactief werken in een sociaal systeem niet uitzonderlijk. Integendeel, we komen allemaal voor en door elkaar in beweging. Het verschil met de beide andere situaties is dat de beweging niet per se door overheid of markt in gang wordt gezet, maar ook kan ontstaan door [116] particuliere initiatieven van individuen of het maatschappelijk middenveld. In principe wordt de concurrentie om de zorg voor elkaar daardoor groter en het speelveld complexer. Omdat we in Nederland op dit moment geen situatie hebben van oude of ontbrekende verzorgingsstaat, is het aannemelijk om te veronderstellen dat onze verzorgingsstaat een dergelijke mengvorm belichaamt.

Wanneer we het handelen uit eigen (groeps)belangen als uitgangspunt voor beleid(sevaluatie) nemen, dan moeten we er rekening mee houden dat dit kader te eng is om de hele sociale realiteit mee te beschrijven. Een tweede risico van het kiezen voor een model van *mixed welfare* is dat het idee van concurrentie erin geïmpliceerd blijft. Bovendien nodigt de

complexiteit van het systeem uit tot een vertegenwoordigersmodel met een hoog poldergehalte: de oude of nieuwe zuilen, politieke partijen, de branche- en koepelorganisaties, vakbonden, ondernemingsraden, medezeggenschapsraden, cliëntenraden, wijkcomités, patiëntenverenigingen ... de lijst met overlegpartners is eindeloos. Daarnaast bestaat het reële gevaar van *tokenism*: het in een systeem opnemen van een enkele vertegenwoordiger van een minderheidsgroep om te laten zien dat je een inclusief systeem bent, zonder die groep een stem te geven in belangrijke aangelegenheden.

Figuur 3: Schakels tussen klant-leveranciersrelaties



Bron: Naar Poorthuis, 2009.

Wat we in feite waarnemen, is het verschijnen van nieuwe systeemwerelden die, zoals Habermas (1968) stelt, de leefwereld van mensen koloniseert. Daar horen weer legitimerende discoursen bij met hun eigen in- en uitsluitingstrategieën. Die systeemwereld hebben we nodig om voor de samenleving in haar algemeenheid een zekere mate van rechtvaardigheid te garanderen, bijvoorbeeld in het oplossen van geschillen (de rechtbank), het bieden van toegang tot een gezond leven (de zorg) en het openen van deuren naar een zelfstandig en rijk bestaan (onderwijs). Dat de [117] systemen niet altijd optimaal functioneren, betekent niet dat we zonder die systemen een beter bestaan zouden hebben. De leefwereld is niet van zichzelf een prettige plek om te vertoeven en soms is een ingreep daarin noodzakelijk. De crux zit hem in het begrip 'kolonisatie'. De systemen zijn niet alleen op afstand beschikbaar, ze komen ook ongevraagd naar je toe. Systeem- en leefwereld zijn beide gebaseerd op waardeoriëntaties die onderling strijdig kunnen zijn. Zo staat de oriëntatie op het hervinden van zelfstandigheid van cliënten op gespannen voet met de legitimiteit van zorgsystemen; als alle dak- en thuislozen zich zelfstandig kunnen redden, dan is de dak- en thuislozenzorg niet meer nodig¹.

Belangrijker is echter hun verschil in schaal. De leefwereld is vergelijkbaar met wat Sloterdijk (2003) 'de bel' noemt en de systeemwereld met zijn 'globe'. Dat maakt het schaalverschil er een tussen intimiteit en anonimiteit, tussen communicatie als uitwisselen en als zenden-ontvangen. De mengvorm probeert dit op te vangen door schakels tussen de kleine en de grote schaal te creëren, bijvoorbeeld in de vorm van belangengroepen (zie figuur 3). Weer in marketingtermen: dit model heet *one to few* (Tiets e.a., 2005). Het risico bestaat echter dat de schakels onderling gaan concurreren en er een krachtenveld ontstaat dat er alleen voor zichzelf is en niet meer voor de leefwereld (bijvoorbeeld milieuorganisaties die uit dezelfde vijver van

¹ Dit is te simpel gezegd en ik doe er ook geen recht mee aan de inspanningen van mensen in zorgsystemen die zich inzetten voor een beter bestaan voor cliënten. Tegelijkertijd is het ook zo dat een zorgsysteem zijn eigen clientèle produceert en reproduceert. Microniveau van de werkvloer en macroniveau van het systeem komen met elkaar in een gespannen relatie als bijvoorbeeld de ambitie van de professional om aandacht aan de cliënt te besteden botst met de wens van het instituut om meer met minder middelen te doen.

aanhang, leden en middelen vissen). Er ontstaat dan een vorm van geïnstitutionaliseerd burgerschap als afzonderlijk onderdeel van de systeemwereld waarmee de overheid onderhandelt over beleid, met als inzet het wel of niet doorgeven van dat beleid naar de eigen achterban. Want hadden we in de voorgaande varianten nog te maken met doelgroepen, hier hebben we te maken met achterbannen.

We zien het netwerk complexer worden en er is een eerste teken van daadwerkelijke samenwerking tussen overheid en burgers, al is het maar op het niveau van de systeemwereld. Een van de manieren om samenwerking te bereiken is interactieve beleidsvorming, waarin burgers worden uitgenodigd om deel te nemen aan beleidsvormende processen. De uitkomsten van experimenten hierin zijn nogal teleurstellend (Enthoven, 2005). Arnstein (1969) heeft een participatieladder ontwikkeld waarvan de onderste sport staat voor raadpleging en de bovenste voor agendabepaling en gezamenlijke besluitvorming. De Nederlandse initiatieven voor interactieve beleidsvorming blijven doorgaans op de onderste sporten steken. In sommige gevallen worden burgers betrokken bij besluitvorming, maar in de meeste gevallen gaat het om hun inbreng in de voorbereiding van beleid. [118]

Een obstakel om als gelijkwaardige partners tot elkaar te komen is de traditie van onderling wantrouwen. Vooral in de mengvorm zijn overheid en burgers tot elkaar veroordeeld. De kloof tussen vrije burgerinitiatieven (burgerschap-als-praktijk) en van overheidswege gevraagde betrokkenheid (burgerschap-als-instructie) blijft bestaan (Basten, 2011). Hoewel burgers hun vertrouwen in de democratie als instituut behouden, zijn ze kritisch over de politici en de overheidsorganen die er vorm aan moeten geven. De Raad voor Openbaar Bestuur (2010) spreekt van een legitimiteitscrisis.

Tegen deze achtergrond blijft een participatief ontwerp van de samenleving een uitdagende kwestie. Toch zoeken Nederlandse overheden en instellingen naar nieuwe vormen om samen met maatschappelijke partijen beleid te maken, en de belangstelling van die partijen om mee te doen is groot (Enthoven, 2005). Het is de vraag of het model van *mixed welfare*, waarin overheid en markt als belangrijkste initiatiefnemers van maatschappelijke dienstverlening gezien worden en burgers als vragende dan wel eisende afnemers, daar een vruchtbare bodem voor biedt.

In recente beleidsontwikkelingen zijn al voorbeelden te vinden die Froggett zou rangschikken onder het model *beyond welfare*. Wellicht getuigen deze voorlopers van een overgang naar een nieuwe situatie. Het is tekenend dat Froggett de buitenste schil van haar model, die van de sociaal-economische relaties, aangeeft met een vraagteken. Zelf zou ik deze situatie er een van 'publieksgestuurd beleid' noemen. In de volgende paragrafen schets ik daarvan de contouren.

Vorbij de verzorgingsstaat: publieksgestuurd beleid

Het is de vraag of een eenvoudig netwerk als dat uit figuur 3 recht doet aan de complexiteit van de huidige samenleving. Zijn bijvoorbeeld doelgroepen dan wel achterbannen zo eenvoudig vooraf te identificeren? In 1992 introduceerde de socioloog Beck het begrip 'risicosamenleving'. Hiermee doelde hij op het gegeven dat moderne systemen in hun door wetenschap en technologie gedreven ontwikkeling en onderlinge interacties een dusdanig hoge maatschappelijke complexiteit krijgen, dat ze onhanteerbaar worden. Deze onhanteerbaarheid leidt tot risico's die grootschalige gevolgen kunnen hebben en de grenzen van het eigen systeem overschrijden. Een probleem in het bankwezen is zo bijvoorbeeld niet langer een probleem van het bankwezen alleen, maar genereert problemen in andere maatschappelijke systemen, zoals de zorg en de overheid – getuige de recente kredietcrisis. 'Risico' is geen kwestie van door experts berekende kansen, maar een inherent kenmerk van deze tijd.

Jasanoff (2003) verbindt deze notie van de risicosamenleving aan het begrip kwetsbaarheid. Onze traditionele manier van risicoanalyse behandelt de mensen [119] die een risico lopen als passieve ontvangers van preventieve zorg in de ontwikkeling van mogelijk desastreuze gebeurtenissen. In een poging om een beleidsrelevante inschatting van mogelijke hulp te maken, wordt de bevolking vaak ingedeeld in groepen (bijvoorbeeld, 'meest vatbaar voor', 'maximaal blootgesteld aan', 'genetisch voorbestemd om te', 'kinderen' en 'vrouwen'). Vaak liggen

aan de toekenning van het predikaat 'risicogroep' biologische en psychische indicatoren ten grondslag. Zo wordt telkens geprobeerd om groepen vooraf te definiëren op grond van hun verwachte kwetsbaarheid. De individuele ervaring wordt ondergeschikt gemaakt aan de kenmerken van de risicogroep; verschillen binnen groepen (veroorzaakt door sociaal-economische factoren, plaats, tijd, sociale verbondenheid) worden eruit gefilterd en het individu wordt gereduceerd tot een statistische representatie (Jasanoff, 2003, p. 241). Elders heb ik deze weg van beleid maken een *a priori* doelgroepenanalyse genoemd en heb ik gepleit voor een *a posteriori* doelgroepenanalyse (Basten, 2010b). Deze laatste analyse gaat niet uit van stabiele kenmerken die vooraf identificeerbaar zijn, maar van situatiegebonden kenmerken die pas zichtbaar worden wanneer de situatie zich voordoet. Een voorbeeld: als een sociaal kwetsbare cliënt van maatschappelijke dienstverlening een kind uit het water redt, dan verandert deze van begunstigde naar begunstiger doordat zich een gebeurtenis voordoet waarin dit kan. Andersom kan ook: als grote groepen spaarders hun geld zien verdwijnen, dan veranderen ze van financieel zelfredzame personen in een doelgroep van overheidsbijstand.

Door de risicosamenleving zijn gebeurtenissen niet alleen onvoorspelbaar, maar brengen ze ook dusdanig complexe kettingreacties teweeg, dat we vooraf niet kunnen voorspellen wie erdoor getroffen worden. Een *a posteriori* doelgroepenanalyse stelt daarom naderhand vast wie de 'getroffenen' zijn. Een dergelijke analyse gaat over een publiek. Dat klinkt wellicht passief, maar is dat geenszins. 'Publiek' is hier een vertaling van 'public' en verwijst naar 'het openbare' (het Nederlands kent deze betekenis alleen in de vorm van het bijvoeglijk naamwoord: de publieke zaak of publieke middelen). Een publiek ontstaat naar aanleiding van een voorval waar bestaande structuren en systemen geen adequaat antwoord op kunnen geven; als een situationele verzameling van mensen die getroffen zijn door het voorval bereidt het publiek actief nieuwe structuren en systemen voor.

Publieken komen voort uit complexe situaties. Deze worden bij uitstek gekenmerkt door het ontbreken van een centrale intelligentie. De huidige samenleving heeft als risicosamenleving altijd als geheel de kans om getroffen te worden door een ramp. Het gaat niet meer om vooraf identificeerbare groepen met een verhoogde kans. In feite is de hele samenleving potentieel publiek; de financiële crisis raakte ons allemaal, niet de doelgroep 'mensen met een genetisch bepaalde predispositie tot financiële malaise', voor zover die al bestaat. Vaker echter zien we dat sommige groepen wel en andere groepen niet getroffen worden door een gebeurtenis, en dat [120] binnen een getroffen groep op verschillende manieren gedacht wordt over de aard en oorzaak van de gebeurtenis, het belang ervan en de oplossingsrichtingen. Om bij de kredietcrisis te blijven: binnen de groep getroffen spaarders werden de oorzaak van de crisis en de oplossing verschillend gepercipieerd. Een publiek heeft een eigen logica en spreekt niet altijd met één mond. Pas na de gebeurtenis kunnen we analyseren hoe het publiek er uitziet en welke behoeften, vragen en mogelijkheden het publiek heeft.

Beleid zou moeten gaan over degenen die het betreft – of beter gezegd: degenen die getroffen zijn – en hun logica stuurt het beleid aan binnen de kaders van onze rechtsstaat. Onderdeel van de beleidscyclus is dan het identificeren en ondersteunen van publieken, die het best geduid kunnen worden als netwerken van betrokkenheid. Om deze betrokkenheid te identificeren, te duiden en in netwerken aan elkaar te verbinden, is narratief onderzoek nodig. Op collectief niveau is de narratieve waarheid het voorwerp van analyse. Aan de hand daarvan moet worden geduid hoe mensen betekenis geven aan de oorzaak van een problematische gebeurtenis en aan de gevolgen ervan.²

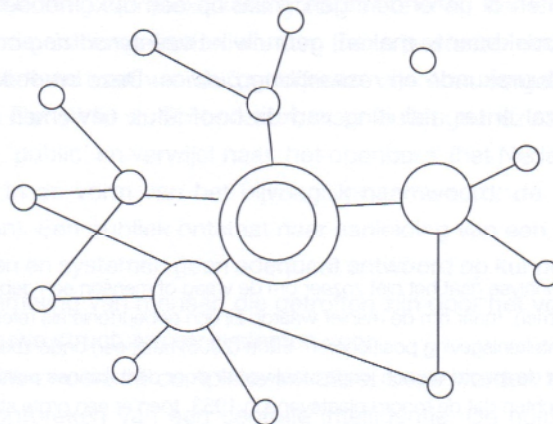
² In een narratieve analyse gaat het niet zozeer om de vraag of mensen een gebeurtenis objectief adequaat waarnemen, maar om de manier waarop zij een gebeurtenis als referentiepunt in hun eigen logica en betekenisgeving positioneren. Elliott (2005) haalt een onderzoek van Portelli aan naar verhalen over de moord op een jonge staalwerker door de Italiaanse politie in 1949. Sommige vertellers dachten dat de moord plaatsvond in 1953, toen er een grote staking was. Volgens Portelli geven de verhalen wellicht niet de beste informatie over data, maar wel inzicht in de logica van de vertellers: het laten samenvallen van de moord met de staking maakt de dood van de jongeman betekenisvol: hij stierf niet voor niets en zijn dood is vergeld. Deze verklaring geeft inzicht in het belang dat de staalwerkers hechten aan trots en waardigheid. Dit voorbeeld illustreert het verschil tussen historische en narratieve waarheid. De eerste is een reconstructie van de gebeurtenissen zoals ze hebben plaatsgevonden (een moord in 1949, een staking in

Een narratieve analyse laat zien waar mensen zich echt bij betrokken voelen; betrokken genoeg om zich ook in te spannen voor het verbeteren van de situatie. Een narratieve analyse van maatschappelijke vraagstukken legt met andere woorden de logica achter burgerschap-als-praktijk bloot. Het is deze logica die naar mijn idee de motor is achter wat Froggett (2002) *beyond welfare* noemt. Net als zij vind ik het moeilijk om in de zwakke signalen ervan patronen te vinden die niet duiden op meer dan louter incidenten of uitzonderingen, maar op een opkomende trend. Om deze logica toch onderzoekbaar te maken, gebruik ik twee *sensitizing concepts* (Blumer, 1954): civiele bestuurskunde en *researching publics*. Deze werk ik in de volgende paragraaf uit en zal ik ter afsluiting van dit hoofdstuk uitwerken in een concrete casus. [121]

Civiele bestuurskunde en *researching publics*

Ondanks een traditie van regentesk beleid en wantrouwen jegens de overheid wordt in experimenten met interactief beleid en met bijvoorbeeld welzijn nieuwe stijl zichtbaar dat overheid en burgers zoeken naar een onderlinge herpositionering in wat een productieve samenwerking zou kunnen worden. De bespreking van de verschillende maatschappelijke configuraties voor verzorgingsstaatvoorzieningen en de figuren 2 en 3 laten echter zien dat er nog iets ontbreekt aan het netwerk, wil er sprake kunnen zijn van cocreatie in plaats van concurrentie over een aanpak van maatschappelijke vraagstukken – willen we, met andere woorden *beyond welfare* komen. In de terminologie van Poorthuis (2009) zijn de partners de ontbrekende schakels (figuur 4). Een initiatiefnemer heeft immers partners nodig om zijn/haar initiatief in de wereld te zetten. Voor de initiatiefnemer zijn er op voorhand echter geen aangewezen partijen om mee samen te werken. Wellicht is het daarom een goed idee om in het netwerk niet een partij centraal te stellen, maar een gebeurtenis die een eigen publiek genereert. Een stroom aan ogenschijnlijk opzichzelfstaande gebeurtenissen kan voor degene die er getuige van is betekenis krijgen wanneer diegene verbanden tussen de gebeurtenissen legt. Narratief onderzoek legt die verbanden bloot en vertaalt ze op een bovenindividueel niveau naar een publiekslogica. De aldus ontstane logica kan aanleiding zijn om te handelen.

Figuur 4: Netwerken van betrokkenheid



Bron: Naar Poorthuis, 2009.

Burgers kunnen als partner bijdragen aan initiatieven van de overheid, maar andersom kan ook de overheid kan als partner aan de initiatieven van burgers meedoen (de participatieladder van Arnstein (1969) nodigt immers uit na te denken over de vraag wie [122] participeert aan de

1953). De tweede is een reconstructie van de gebeurtenissen zoals ze geïnterpreteerd en van betekenis worden voorzien door betrokkenen.

initiatieven van wie). Deelname kan op uitnodiging van een andere partij tot stand komen, maar ook uit betrokkenheid bij de gebeurtenissen waar die logica uit voortkomt. Een dergelijk endogene impuls tot handelen bij burgers hoort bij wat ik elders civiele bestuurskunde heb genoemd (Basten 2010a). Met dit begrip onderzoek ik wat de mogelijkheden zijn voor een nieuwe vorm van besturen, een vorm die recht doet aan het gegeven dat overheden en burgers deel uitmaken van een en dezelfde samenleving.

Globaal gesproken verwijst civiele bestuurskunde naar alle vormen van openbaar bestuur die niet door de overheid in gang gezet zijn, maar door de burgers. In die zin wijkt het dus af van interactief bestuur, waarbij de overheid burgers uitnodigt. Civiele bestuurskunde sluit niet uit dat de overheid in een latere fase betrokken raakt, al dan niet op eigen initiatief, maar gaat in eerste instantie nadrukkelijk uit van de burgers. Zij kunnen in verschillende domeinen activiteiten ondernemen. Veel aandacht gaat tegenwoordig uit naar sociaal-culturele initiatieven die door de overheid op enig moment bekrachtigd worden. Ook dit is niet helemaal wat ik met civiele bestuurskunde bedoel. De overheid treedt namelijk actief op in het stimuleren van dergelijke initiatieven, bijvoorbeeld door daar subsidies aan toe te kennen; dat gegeven maakt dit soort initiatieven enigszins trendgevoelig en uiteindelijk blijft het de overheid die de volgens haar goede initiatieven beloont. Burgers kunnen initiatieven nemen op sociaal-culturele vlakken, maar ook bijvoorbeeld op economisch of ideologisch vlak. Zodra deze initiatieven betrekking hebben op een publiek belang, zowel in fysieke als sociale, culturele, discursieve of economische betekenis, spreek ik van civiele bestuurskunde.

Op basis van theorieën over burgerschap, regels en wetten, zelforganisatie, open/gesloten gemeenschappen en het publiek kwam ik tot de volgende voorlopige definitie:

Civiele bestuurskunde is datgene wat een persoon of groep doet wanneer:

- *ze geen sturing vanuit de overheid ervaart [endogeen karakter]*
- *en toch niet toevalligerwijs tot een resultaat komt [zelforganisatie]*
- *waarmee ze in een haar ogen publiek belang wil dienen [geen gesloten gemeenschap];*
- *de wens de maatschappij te verbeteren voortkomt uit variabele en culturele tolerantiewaarden [persoonlijk geraakt zijn met erkenning voor het eigene van de ander];*
- *als inherent maatschappelijk verschijnsel de overheid een van de variabelen is in het denken en handelen van de civiele bestuurder [wetgeving],*
- *die als domeindeskundige optreedt (waarbij de kennis over dat domein varieert tussen louter eigen ervaring en een uitbreiding daarvan met kennis uit theorie en professionele praktijk) en daarmee bijdraagt aan het lerend vermogen van de samenleving [publiek en leren]. [123]*

Civiele bestuurskunde en publieken hangen in die zin samen, dat de laatste een omgeving kunnen bieden aan die eerste: het publiek als leer- en experimenteromgeving waarin overheid en burgers nieuwe rollen verkennen en nieuwe opdrachten aanvaarden. Zo'n omgeving bevordert wederkerig leren wanneer mensen er niet vanuit enkelvoudige expertises, belangen of leerbehoeften aan deelnemen, maar wanneer zij voor elkaar als expert optreden. Door mee te doen aan de *a posteriori*, narratieve analyse van hun kwetsbaarheid (onderzoekende publieken of *researching publics*) kunnen gewone burgers wellicht hun status als actieve actoren herwinnen in plaats van de ongedifferentieerde objecten van weer een ander expertdiscours te blijven (Jasanoff, 2003). Narratieve analyse is daar een geschikte onderzoeksmethodiek voor. Dergelijk onderzoek begint niet zozeer bij wat de onderzoeker of diens opdrachtgever wil weten, maar bij wat geïnterviewden willen vertellen als hen bijvoorbeeld gevraagd wordt naar wat het betekent Feijenoorder te zijn. Die betekenis moet leidend zijn voor het vervolg, bijvoorbeeld in de vorm van zogenaamde microstructuren, zoals in de volgende paragraaf zal worden uitgewerkt Dit biedt ruimte voor alle betrokkenen om co-producenten van kennis, beleid en de samenleving te zijn.

Feijenoord vertelt

In opdracht van Pact op Zuid heb ik samen met Urbancore onderzoek gedaan naar de Rotterdamse wijk Feijenoord. In Feijenoord is veel aan de gang. Er zijn veel professionals die aan uiteenlopende projecten werken. Wij waren er echter van overtuigd dat ook veel andere mensen zich inzetten voor een beter Feijenoord. Dat wilden we graag zichtbaar maken en, waar nodig en mogelijk, ondersteunen. Onze opdrachtgevers waren geïnteresseerd in dit eigen vermogen van Feijenoord. Geïnspireerd door het succes van microkredieten, waarin kleine financiële investeringen als startkapitaal en symbool voor vertrouwen ondernemerschap mogelijk maken en leiden tot een hoge *return on investment* voor de verstreckende banken, hebben wij de methodiek van microstructuren ontwikkeld als aanjager voor maatschappelijke zelforganisatie en ondernemerschap.

Microstructuren zijn transdisciplinaire netwerken van mensen die een gedeeld probleem hebben in hun directe omgeving. Transdisciplinair wil zeggen dat mensen van verschillende kennisdomeinen en -typen (academisch, ervaringsdeskundig, professioneel) hun krachten bundelen om een probleem te analyseren, waardoor alle betrokkenen tot een gedeelde betekenisgeving van hetzelfde probleem komen en mogelijke aanpakken uitwerken. Om het probleem daadwerkelijk op te kunnen lossen, zijn uitvoerende vermogens nodig. Deze uitvoerende vermogens plaatsen de microstructuren op de stoel van het openbaar bestuur: ze gaan een rol spelen [124] in het besturen van de samenleving. Daarmee zijn microstructuren een concrete uitwerking van civiele bestuurskunde; ook al ontvingen we indirecte overheidsfinanciering, we waren op zoek naar endogene sturing die wellicht te versterken was. Om het proces en de resultaten van microstructuren optimaal te faciliteren, is een goede voorbereiding essentieel. Deze voorbereiding hebben wij gestructureerd in een zes-stappen-programma, waarin narratief onderzoek en netwerkstrategieën werden gecombineerd. Aangezien het te ver voert om hier alle stappen te beschrijven (zie daarvoor Basten, 2011) beperk ik me hier tot de uitkomsten van het onderzoek.

De data zijn verzameld in 26 open interviews rond de thema's wonen, werken, opgroeien, verbindingen en activiteiten in Feijenoord. We hebben alleen mensen geïnterviewd die zich betrokken voelden bij hun wijk, omdat we graag met deze mensen verder aan netwerken wilden bouwen; zo konden we voorbeelden laten zien van het vermogen van de wijk om problemen op te lossen in plaats van alleen te constateren en te analyseren. De interviews zijn geanalyseerd volgens een drievoudige analyse. De eerste analyse betrof een inventarisatie van de thema's en gebeurtenissen die mensen aansneden en kwam tot stand via de werkwijze van *grounded theory* (Glaser & Strauss, 1967). We ordenden de data onder de thema's die in de gesprekken centraal stonden en legden onderlinge verbanden. Zo was opgroeien verbonden aan wonen (de kwaliteit van de leefomgeving), maar ook aan werken (perspectieven op toekomstig werk). De tweede analyse betrof de eigen positie van de respondent en die van anderen in diens verhaal (wie). Hierbij hebben we gebruikgemaakt van het narratologisch model van Greimas (in Bal, 1985), waarin entiteiten in een verhaal geordend en ten opzichte van elkaar geïmponeerd worden (bijvoorbeeld een 'held' die op pad gaat om een 'doel' te bereiken, daarbij geholpen of tegengewerkt door 'helpers' en 'tegenstanders'; in deze casus bijvoorbeeld een ondernemer die zich inzet voor het vergroten van kansen voor jongeren in de wijk, daarbij geholpen wordt door buurtbewoners en tegenstand ervaart bij de gemeente). De derde analyse was een analyse van waarden, gebaseerd op de retorische middelen die respondenten inzetten om ons te overtuigen van de waarde en waarheid van hun verhaal (Kohler Riessman, 2008). Sommige thema's, zoals verloedering, werden besproken in overdrijvingen, herhalingen en beeldend taalgebruik, terwijl over andere thema's, zoals verbindingen, meer abstract werd gesproken; verloedering was er, aan verbindingen was behoefte, maar die moesten nog concreet gelegd worden.

Deze drievoudige analyse gaf inzicht in wat wij de Feijenoord-logica noemen: een logica van betrokkenheid die hetzelfde vertrekpunt heeft, maar die bewoners op twee verschillende manieren in hun handelen vormgeven. Het gedeelde vertrekpunt was dat alle respondenten trots waren op 'hun Feijenoord', maar ook ruimte voor verbetering zagen. De verschillen werden zichtbaar in de analyse van problemen en de bijbehorende oplossingsrichtingen. We vonden twee posities of verhaallijnen. De eerste [125] was gebaseerd op burgerschap in *mixed welfare*, gebaseerd op belangengroepen, rechten en wederkerigheid. Vanuit deze positie namen

respondenten deel aan raden, commissies en andere officiële gremia. Zij hadden de contacten bij de gemeente, woningcorporaties en andere instanties en definieerden hun activiteiten in termen van representatie. Onderdeel van hun probleemanalyse was dat Feijenoord was veranderd in een verzameling culturele, linguïstische en socio-economische eilanden waar weinig verbanden tussen bestonden. Daar zat volgens hen de kern van het probleem: ze vertegenwoordigden Feijenoord niet meer. Ze verweten nieuwkomers dat ze te weinig deden om te integreren en de gemeente dat deze te weinig deed om integratie te bespoedigen. Ze hadden het gevoel dat niemand iets deed om de situatie te verbeteren en voelden zich zonder achterban machteloos om dit zelf te doen.

Respondenten vanuit de andere positie baseerden hun activiteiten daarentegen op een vorm van Feijenoordschap die paste bij *beyond welfare*, gebaseerd op vriendschappen, vrijwillige associaties, erkenning, responsiviteit en een ethiek van zorg (zie figuur 1). Zij namen initiatieven om de problemen die ze in Feijenoord zagen op te lossen. Soms was dit een kleinschalig initiatief, zoals het kopen van bloembollen voor kinderen in de flat, opdat zij leerden om de natuur te waarderen en ervan te genieten. Soms was dat een grootschalig initiatief waar veel partijen bij betrokken waren, bijvoorbeeld het opzetten van een sportschool of een groots opgetuigde kunstveiling. Typerend voor deze respondenten was dat ze gewoon startten en niet wachtten op subsidies of toestemming van de gemeente. Anders dan de andere respondenten hadden ze aanvankelijk geen of weinig bruikbare contacten met instellingen, maar soms deden ze die gaandeweg op. Een ander verschil was dat zij veel mensen in Feijenoord vertegenwoordigden, in die zin, dat ze wisten wat deze mensen belangrijk vonden en dat ze ook wisten hoe ze hen konden mobiliseren voor de duur van een activiteit.

Kort samengevat: de ene groep respondenten had de contacten met instellingen, maar bestond uit een klein, eenzijdig samengesteld en gesloten netwerk, de andere groep was stevig verankerd in Feijenoord en wist hoe ze open netwerken moesten bouwen voor tijdelijke samenwerking, maar het ontbrak hen vaak aan contacten bij instellingen.

Deze gelaagde Feijenoord-logica hebben we opgetekend in een gezamenlijk verteld verhaal, dat tot stand is gekomen door de thema's te clusteren in vijf hoofdstukken (opgroeien, verbindingen, wonen, activiteiten, werken) en daarbinnen de betekenissen die de Feijenoorders daaraan gaven, hun posities van betrokkenheid en waarderingen een plaats te geven. De structuur van het verhaal weerspiegelde de thema's en gebeurtenissen die mensen belangrijk vonden, de verschillende perspectieven die ze er op hadden en een vergelijking tussen wat Feijenoord ooit was en vandaag is geworden. Het verhaal is licht geredigeerd om anonimiteit te waarborgen en de leesbaarheid te vergroten, maar is goeddeels in de eigen bewoordingen [126] van de respondenten gepresenteerd. Een samenvatting van dit verhaal *Feijenoord vertelt* werd voorgedragen tijdens een publieke bijeenkomst, zodat de geïnterviewden en andere belangstellenden de hoofdpunten van hun analyses en oplossingen in hun eigen bewoordingen terughornden.

Nadat het verhaal was voorgelezen, reflecteerden de aanwezigen samen op het waarheidsgehalte van het verhaal en verdiepten daarmee de probleemanalyse; hierin vinden we elementen van *researching publics*, weliswaar door ons voorbereid, maar met als uitkomst een gebeurtenis die een open, onderzoekende dialoog oproept. In de pauze kwamen veel mensen vertellen hoezeer ze het verhaal gewaardeerd hadden. Ze vonden het goed dat het in hun eigen woorden verteld was; dat zagen ze als een teken van erkenning. Ze zeiden ook dat het verhaal bijzonder authentiek was en dat dit hen hielp om de gehele Feijenoord-logica te aanvaarden, ook de onderdelen die nieuw voor hen waren of waar ze zich eerder niet mee identificeerden. Ze hadden geleerd van en over hun Feijenoord, en dat zorgde er voor dat men het eens was over wat er moest gebeuren. Na de pauze gingen de aanwezigen uiteen in groepen om de voorlopige microstructuren te vormen. Bewoners, ondernemers, professionals en ambtenaren verdeelden zich over de groepen en kozen een thema uit het verhaal dat voor hen aantrekkelijk en belangrijk was. Ze begonnen met een discussie over de analyse en deelden hun inzichten en ervaringen. Op het einde van deze bijeenkomst presenteerden de groepen hun thema en een voorlopig overzicht van mogelijke activiteiten. De eerste microstructuur noemde zich 'Culturen werken samen' en wilde zich richten op het verbeteren van wederzijdse culturele belangstelling en openheid. De tweede microstructuur koos de naam 'Feijenoordschool' en wilde graag een programma ontwikkelen om nieuwkomers (zowel jongeren als mensen die recent naar Feijenoord

waren verhuisd) kennis te laten nemen van wat het is om in Feijenoord te wonen, vooral ook met het accent op de rijke historie van deze wijk. De derde microstructuur doopte zichzelf 'Van TOS naar BOS: Bejaarden op Straat'. Zij wilden de toegankelijkheid van de openbare ruimte voor oudere bewoners vergroten. Opvallend genoeg waren beide typen burgerschap in alle microstructuren vertegenwoordigd, waardoor ze in staat waren om elkaars zwakke kanten aan te vullen met elkaars krachten.

Deze casusbeschrijving laat zien dat het wonen, werken en opgroeien in een wijk altijd gepaard gaat met gebeurtenissen die alle betrokkenen herkennen en betekenis krijgen door de verhalen die daarover verteld worden. De interviews geven betrokkenen de mogelijkheid om hun waarnemingen, zorgen en oplossingen te articuleren. Hierdoor wordt voor beleidsmakers duidelijk welke gebeurtenissen relevant zijn en waarom. Bovendien geven de geïnterviewden niet alleen hun visie, maar in de verwoording daarvan ook hun logica weer. Het onderzoek speelt een dubbelrol. Enerzijds registreert het de gebeurtenissen die impact hebben op de betrokkenen, met andere woorden: gebeurtenissen die een publiek kunnen genereren. Daar waren er in Feijenoord legio van te [127] vinden en meestal ging het om terugkerende kleine gebeurtenissen die door hun aantal een sfeerbeeld creëerden dat mensen bevestigde in hun visie, waardoor ze gemakkelijker selectief volgens de lijnen van dat sfeerbeeld naar hun omgeving keken. Ergernis aan zwerfvuil is daar een voorbeeld van, maar ook de observatie dat er voor jongeren te weinig toekomstperspectief in Feijenoord is. Deze observaties vertaalden zich naar een betrokkenheid bij de wijk die de geïnterviewden op hun eigen manier omzetten in acties. De interviews waren een vindplaats voor deze betrokkenheid en acties. In die zin was het onderzoeksresultaat een representatie van actief Feijenoorderschap. Tegelijkertijd ondersteunde het onderzoek dit en bracht het dit ook voort door behalve te representeren ook te construeren in de vorm van het bouwen van de microstructuren. Op deze manier kan onderzoek zelf een publieksvormende gebeurtenis zijn.

Literatuur

Arnstein, (1969) A Ladder of Citizen Participation, in: *JAIPI*, Vol. 35, No. 4, July 1969 (216-224).

Bal (1985) *Narratology: Introduction to the Theory of Narrative*, Toronto: University of Toronto Press.

Basten (2002) *Discourses of Activism*, unpublished final report for the ETGACE study.

Basten (2010a) Civiele bestuurskunde, in: Van der Heijden (red.) *Combineer wat je hebt*.

Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies, Academische Uitgeverij Eburon.

Basten (2010b) Researching Publics, in: In 't Veld (ed.) *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics and Media*, Heidelberg: Springer.

Basten (2011) Microstructures as spaces for participatory innovation, in: *Proceedings of the Participatory innovation conference*, 13th–15 January 2011 Sønderborg, Denmark (135-141).

Basten & Van der Veen (2000) The Netherlands, in: Holford & Edirisingha (eds) *Citizenship and Governance Education in Europe: A Critical Review of the Literature*, School of Educational Studies, University of Surrey, UK.

Basten & Van der Veen (2001) Life Histories of Active Citizens in the Netherlands, in: Snick, Stroobants & Wildemeersch (eds) *Learning Citizenship and Governance in Europe: Overall Review and Analysis. Analysis of Life Histories*, Unit of Social Pedagogy, Catholic University of Leuven, Belgium.

Beck (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.

Blumer (1954) What is Wrong with Social Theory? in: *American Sociological Review* 18, (3-10).

Castells (1997) *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II*, Cambridge, MA: Blackwell.

Elliott (2005) *Using narrative in social research. Qualitative and quantitative approaches*, Los Angeles: Sage.

Enthoven (2005) Representatief en participatief. Een tussenbalans na 10 jaar interactief besturen, in: *Bestuurskunde*, March 2005, no 2, Chicago, Aldine Publishing Company. [128]

- Froggett (2002) *Love, Hate and Welfare. Psychosocial approaches to policy and practice*, Bristol: The Policy Press.
- Glaser & Strauss (1967) *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Habermas (1968) *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Jasanoff (2003) Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science, in: *Minerva*, 41 (223-244).
- Kohler Riessman (2008) *Narrative Methods for the Human Sciences*, Los Angeles CA: Sage Publications.
- Lakoff (2000) *The Language War*, Berkeley: University of California Press (paperback edition).
- Poorthuis (2009) Tussen potentieel en praktijk: onderzoekend bouwen met het netwerk als ordeningsprincipe, in: Smid & Rouwette (red.) *Ruimte maken voor onderzoekende professionaliteit. Onderzoekend handelen, handelend onderzoeken*, Assen: Van Gorcum.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*, Den Haag.
- Sloterdijk (2003) *Sferen*, Amsterdam: Boom.
- Tietz, Morrison, Lüthje & Herstatt (2005) The process of user-innovation: A case study on user innovation in a consumer goods setting, in: *International Journal of Product Development Management*. 2 (321-338). **[129]**