

# Overheidsparticipatie in burgerprojecten

## Over Buurt Bestuurt, Hillesluis en Schrödingers kat

*M.B. Schuilenburg\**

Met potlood hoeft het niet meer te worden geschreven als het gaat om de participatie van burgers in het overheidsbeleid. Steeds meer burgers zijn actief bij de uitvoering van taken in het publieke domein. In lijn met de participatiesamenleving van kabinet-Rutte II wordt op lokaal niveau volop geëxperimenteerd met tal van initiatieven waarin burgers zich inzetten voor de veiligheid van hun buurt. Onder het mom van een ‘doedemocratie’ houden burgers in whatsappgroepen elkaar op de hoogte van verdachte personen in de buurt (Akkermans & Vollaard 2015). In Buurt Bestuurt benoemen burgers de belangrijkste problemen in hun wijk, waarna politie en gemeente die problemen moeten aanpakken. In het laatste geval oefenen burgers direct invloed uit op het beleid van de overheid door gebruik te maken van inspraak (‘meebeslissen’). In het eerste geval gaat het om een vorm van participeren waarin burgers zelf aan de slag gaan met de veiligheid in hun buurt (‘coproduceren’) (Schuilenburg 2016). In al die pogingen om op een andere manier te werken aan veiligheid is de aandacht tot nu toe vooral uitgegaan naar de bijdrage van de burger in projecten van burgerparticipatie. Er is gekeken of burgers over voldoende en over de juiste competenties beschikken om te kunnen participeren in veiligheidsprojecten (Tonkens 2009). Ook is gekeken hoe representatief bewoners in bepaalde projecten zijn voor de wijk, zeker in achterstandswijken waarin autochtone burgers een minderheid vormen van de bevolking (Van Stokkom & Toenders 2010). Dit zijn belangrijke invalshoeken voor de vraag hoe de zelfredzaamheid en zeggenschap van de burger op lokaal niveau kunnen worden versterkt. Nadeel is dat deze invalshoeken vaak eenzijdig zijn gericht op de veranderde positie

\* Dr. mr. Marc Schuilenburg doceert aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is tevens redactieraadlid van *Justitiële verkenningen*.

van de burger in het veiligheidsvraagstuk. Hierdoor wordt vergeten dat in de participatiesamenleving ook de positie van de overheid een nieuwe invulling heeft gekregen.

De stelling van dit artikel komt erop neer dat burgerparticipatie ook overheidsparticipatie inhoudt. De gedachte hierachter is dat termen als 'van onderaf', 'eigen kracht', 'zelfregie' of 'zelfredzaamheid' populaire begrippen zijn om de veranderde positie van de burger in het veiligheidsvraagstuk te duiden. Ze maken duidelijk dat het primaat over veiligheid minder ligt bij de overheid en dat de burger meer zeggenschap krijgt over zijn eigen leven en veiligheid. Maar ik wil in dit artikel laten zien dat in de participatiesamenleving niet alleen de rol van de burger verandert. Ook de overheid neemt deel aan de participatiesamenleving, dus ook haar rol verandert (vgl. Rob 2012; Van der Steen e.a. 2015; Hilhorst & Van der Lans 2016). Dit betekent dat er ook moet worden gekeken op welke manier de overheid deelneemt aan burgerprojecten om te kunnen beoordelen of een bepaalde vorm van burgerparticipatie wel of niet effectief is.

In dit artikel staat daarom de volgende vraag centraal: welke rol heeft de overheid in het Rotterdamse project Buurt Bestuurt? Om hierop een antwoord te geven maak ik gebruik van door mezelf verzamelde gegevens over Buurt Bestuurt, waarvan de resultaten onlangs op andere plekken zijn gepubliceerd (Schuilenburg 2015, 2016). Allereerst leg ik uit wat onder Buurt Bestuurt moet worden verstaan. Vervolgens ga ik in op de kenmerken van de wijk Hillesluis, in deze wijk heb ik twee jaar deel uitgemaakt van Buurt Bestuurt. Daarna sta ik stil bij de uitkomsten van het veldwerk dat ik in Hillesluis en Buurt Bestuurt heb verricht. Aan de hand van het beschikbare theoretische en empirische materiaal belicht ik de verschillende rollen die de overheid in Buurt Bestuurt inneemt. Ik besluit met een reflectie over de relatie tussen deze rollen van de overheid en de consequenties van de invulling hiervan voor het wel of niet slagen van dit project.

## **Buurt Bestuurt**

Buurt Bestuurt is een initiatief van de Rotterdamse wijkagent Hans Hoekman en wijkteamchef Fons Bijl. Volgens beide politiemannen was de afstand tussen politie en de burger te groot geworden om goed op de problemen van de burgers in te kunnen spelen. Zij kwamen in

2009 met het idee om met een aantal bewoners een comité te vormen en starten Buurt Bestuurt in de Rotterdamse Pupillenbuurt als pilot (Hoekman 2011). Gemiddeld bestaat een Buurt Bestuurt-comité uit tien tot vijftien bewoners, in sommige buurten is het aantal deelnemers twee keer zo groot. Naast bewoners zitten in het comité ook professionals die betrokken zijn bij de buurt, onder wie de wijkagent, stadstoezicht en de gebiedsnetwerker van de gemeente.

In de comités benoemen de bewoners drie problemen die moeten worden aangepakt in de buurt. Politie en gemeente gaan hiermee aan de slag en proberen bij de aanpak van die problemen de bewoners actief te betrekken. Vervolgens worden de resultaten van de ondernomen acties en activiteiten teruggekoppeld aan het Buurt Bestuurt-comité. Hierna begint het proces weer opnieuw om op die manier te blijven werken aan een veilige en leefbare buurt. De manier van werken in Buurt Bestuurt kan rekenen op veel enthousiasme op de Cool-singel. Zo kondigde burgemeester Aboutaleb in zijn nieuwjaarsboodschap van 2011 aan dat Buurt Bestuurt in heel Rotterdam wordt ingevoerd. In het nieuwe Rotterdamse veiligheidsprogramma voor 2014-2018 (*#Veilig010*) is Buurt Bestuurt ook tot een van de speerpunten van beleid gemaakt. Op dit moment zijn er in Rotterdam in 65 buurten Buurt Bestuurt-comités actief.

Een belangrijk doel van Buurt Bestuurt is de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren in de buurt. Bewoners weten meestal goed wat de echte problemen zijn in hun wijk, waardoor die problemen ook gericht kunnen worden aangepakt. Naast de aanpak van de objectieve veiligheid in de wijk wil de gemeente via Buurt Bestuurt de veiligheidsgevoelens onder de bewoners verbeteren. Bewoners moeten zich weer veilig voelen in hun buurt. Het derde doel van Buurt Bestuurt is het versterken van het vertrouwen tussen zowel bewoners onderling als bewoners en professionals (Van Stokkom e.a. 2012; Eysink Smeets e.a. 2013). Zo constateerde de WRR in *Vertrouwen in de buurt* (2005) dat een afname van vertrouwen in de overheid een belangrijke oorzaak is van de verslechterde veiligheidsbeleving van burgers.

Naast drie hoofdoelen is er een aantal secundaire doelen. Zo'n secundair doel is de verbetering van de samenwerking tussen politie, stadstoezicht en burgers. Daarnaast moet via Buurt Bestuurt duidelijk worden wat wel en wat niet kan met betrekking tot het veilig en leefbaar maken van de buurt. Zo zijn burgers vaak slecht op de hoogte van wat tot het takenpakket van de overheid behoort en in hoeverre de

overheid invloed heeft op bepaalde problemen. Een verklaring voor discrepantie tussen de feitelijke prestaties van de overheid en de perceptie van burgers wordt in de literatuur vaak gezocht in een gebrek aan informatie (Bouckaert e.a. 2002). Samengevat draait Buurt Bestuurt om 'een geïntegreerde manier van samenwerken van professionals en burgers waarbij burgerparticipatie, actieve wederkerigheid, vraag gestuurd werken en beïnvloeden van het verwachtingenmanagement hand in hand gaan ter verbetering van het vertrouwen en de veiligheidsbeleving van de burger' (Hoekman 2011, p. 7).

Over de effectiviteit van Buurt Bestuurt is nog weinig bekend. Uit onderzoek van Eysink Smeets e.a. (2013) komt naar voren dat het op dit moment nog gaat om een belofte met, zoals het wordt genoemd, een 'zekere broosheid' om bewoners nauwer te betrekken bij het veiligheidsbeleid. In het onderzoek wordt gewezen op een gebrek aan diversiteit en representativiteit in de comités. Elk comité kent een redelijk vaste kern van actieve bewoners. Maar deze vaste kern is vaak geen afspiegeling van de bewonerssamenstelling van de wijk.<sup>1</sup> Jongeren en allochtonen zijn vaak ondervertegenwoordigd, terwijl Rotterdam juist een relatief jonge bevolking heeft (207.098 Rotterdammers zijn jonger dan 27 jaar) en het aantal mensen van buiten Nederland (309.000) bijna even groot is als het aantal autochtonen (316.000). Ook de communicatie met de buurtbewoners is volgens dit onderzoek voor verbetering vatbaar. In een ander onderzoek naar Buurt Bestuurt wordt gesteld dat door dit project de betrokkenheid van bewoners met hun buurt kan worden versterkt en er enthousiasme voor een veilige buurt kan worden losgemaakt (Van Stokkom & Toenders 2010).

## **Hillesluis**

Om meer duidelijkheid te krijgen over de rol die de overheid inneemt in het Rotterdamse project Buurt Bestuurt, heb ik twee jaar de vergaderingen bezocht van Buurt Bestuurt Rieder-Noord. Rieder-Noord ligt in Hillesluis, dat weer deel uitmaakt van de deelgemeente Feijenoord in Rotterdam-Zuid. Naast Rieder-Noord bestaat de wijk uit de Walravenbuurt, Slaghekbuit en Rieder-Zuid. Net als andere wijken op Rot-

1 Van Stokkom e.a. stellen echter dat er pragmatische bezwaren zijn om een representatieve afspiegeling van de buurt te realiseren in Buurt Bestuurt: 'Het is arbeidsintensief en het is maar afwachten of je geïnteresseerde burgers bereikt' (2012, p. 115).

terdam-Zuid is Hillesluis gebouwd aan het begin van de negentiende eeuw; in een tijd waarin veel vraag was naar goedkope arbeidskrachten in de Rotterdamse haven. Hillesluis is dan ook een typische arbeiderswijk met smalle en dichtbebouwde straten, waarvan het merendeel bestaat uit goedkope, kleine en gestapelde portiekwoningen tussen de 60 en 80 m<sup>2</sup> in één trappenhuis. Het aantal sociale huurwoningen bedraagt 46%, het aantal particuliere huurwoningen is 26%. Dwars door de wijk loopt de Winkelboulevard Zuid via de Beijerlandse laan en de Groene Hilledijk tot aan het Sandelingplein. De winkelstraat bestaat uit horeca (21%), levensmiddelen (13%), ambacht (12%) en leegstand (10%). Naast Winkelboulevard Zuid is de Essalam Moskee, door haar omvang van 2.600 m<sup>2</sup> de grootste moskee van Nederland, gezichtsbepalend voor de wijk.

Uit het Wijkprofiel van Hillesluis blijkt dat de wijk 11.863 inwoners heeft.<sup>2</sup> Er zijn 5.334 huishoudens en 5.144 woningen, met in totaal 1.592 werkzame personen. In vergelijking met andere stadswijken wonen er veel jonge mensen. Het percentage bewoners tussen de 0 en 18 jaar is 28%. De wijk heeft te maken met een grote in- en uitstroom van bewoners. Bewoners wonen er kort. Zo wordt van alle adressen 21% korter dan twee jaar bewoond. Met 70% kent Hillesluis bovendien een vrij hoog aantal huishoudens dat rond moet komen van een laag inkomen. Dat aantal is fors meer dan het gemiddelde in Rotterdam van 51%. Slechts 5% heeft een hoog inkomen en 25% een middeninkomen, tegenover respectievelijk 16% en 33% in de rest van de stad. Ook het aantal niet-westerse allochtonen ligt met 74% een stuk hoger dan in de rest van Rotterdam (37%). De wijk bestaat vooral uit Turkse bewoners (25,1%). Hierna volgen Nederlandse huishoudens (20,9%), Surinamers (13,9%), Marokkanen (10,2%) en Antillianen (5,8%). Hillesluis is een van de grootste achterstandswijken in Nederland. In 2009 is de wijk opgenomen op de nationale lijst van aandachtswijken van toenmalig minister van Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar. Reden hiervoor is dat de bewoners van de wijk zich in een slechte sociaaleconomische positie bevinden. Veel bewoners hebben een taalachterstand en het gemiddelde opleidingsniveau is laag in verhouding tot de rest van de stad. Ook is de armoede groot en de werkloosheid hoog. Volgens de Sociale Index uit 2012 kampt de wijk met een zeer zwakke score (4,5) voor capaciteiten (3,8), problemen op het gebied

2 Zie <http://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2016/rotterdam/fejenoord/hillesluis>.

van de leefomgeving (4,7) en voor sociale binding (4,3) en een kwetsbare score voor meedoen (5,3).<sup>3</sup> Met betrekking tot de veiligheid staat de wijk bekend als 'probleemwijk'. Drugsoverlast is een groot probleem, net als diefstal, overlast, vandalisme, geweld en inbraken. In 2012 krijgt Hillesluis een 4,8 in de Rotterdamse Veiligheidsindex.<sup>4</sup> In 2014 is die score gedaald naar een 4,1 – de laagste score van alle wijken in de stad.

### **Overheidsparticipatie in Buurt Bestuurt**

In theorie kan de overheid in Buurt Bestuurt Rieder-Noord minstens drie rollen vervullen: ten eerste een presterende overheid, ten tweede een rechtvaardige overheid en in de laatste plaats een participerende overheid. Ik zal op elk van deze drie rollen ingaan, waarbij ik gebruik maak van zowel theoretisch onderzoek als empirisch materiaal dat ik hierover heb verzameld. Als observant heb ik vanaf het begin en voor een periode van twee jaar (2013-2015) de vergaderingen bijgewoond van Buurt Bestuurt Rieder-Noord. Met acht bewoners in Buurt Bestuurt zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Deze bewoners zijn vanaf de eerste vergadering betrokken geweest bij Buurt Bestuurt. Daarnaast zijn interviews gehouden met de andere partijen die deelnemen aan Buurt Bestuurt Rieder-Noord, waaronder de participatiemakelaar van stichting DOCK,<sup>5</sup> de wijkagent en de gebiedsnetwerker Hillesluis. Tot slot is Hans Hoekman, een van de initiatiefnemers van Buurt Bestuurt, geïnterviewd. In de gesprekken is onder meer gevraagd naar hun opvattingen over hoe Buurt Bestuurt functioneert en hoe zij de rol van de politie en gemeente hierin ervaren.<sup>6</sup>

#### *De presterende overheid*

De werkwijze in Buurt Bestuurt is simpel. De bewoners stellen een top 3 van problemen op, waarmee de politie en gemeente aan de slag

3 Zie [www.rotterdam.nl/COS/monitoren%20en%20indexen/Rapportage%20SI%202012.pdf](http://www.rotterdam.nl/COS/monitoren%20en%20indexen/Rapportage%20SI%202012.pdf).

4 Zie [www.rotterdam.nl/BSD/Document/Veiligheid/Rapportage%20Veiligheidsindex2012%20LR.pdf](http://www.rotterdam.nl/BSD/Document/Veiligheid/Rapportage%20Veiligheidsindex2012%20LR.pdf).

5 DOCK is een stichting die het zelforganiserend vermogen van mensen en maatschappelijke participatie wil bevorderen.

6 Zie voor een uitgebreide verantwoording van de methode van onderzoek: Schuilenburg 2016.

gaan, met de aantekening dat de aanpak van die problemen vaak in samenspraak gebeurt met de bewoners. In Rotterdam heeft zowel politie als Stadstoezicht per Buurt Bestuurt hiervoor 200 uur ter beschikking gesteld. Deze uren moeten worden besteed aan de aanpak van de drie prioriteiten van de burgers. Gedachte hierachter is dat het vertrouwen in de overheid toeneemt wanneer deze problemen effectief worden aangepakt door de overheid. In de literatuur wordt dit de ‘performancetheorie’ genoemd. Deze theorie komt er kort samengevat op neer dat burgers de overheid steunen en vertrouwen wanneer de overheid uitkomsten biedt waar de burgers ook op rekenen (Fleming & McLaughlin 2012). Vertrouwen en wantrouwen worden zo gekoppeld aan goed en aan slecht overheidsoptreden.

Hoewel de deelnemers aan Buurt Bestuurt op de hoogte zijn van de criminaliteit in de wijk (drugshandel, geweld, inbraken), geven ze liever de voorkeur aan de aanpak van overlast en verloedering dan aan problemen die te maken hebben met criminaliteit. Ook uit ander onderzoek (Elffers & De Jong 2004; Vanderveen 2006; De Leeuw & Van Swaaningen 2011) blijkt dat criminaliteitsproblemen slechts een beperkte rol spelen bij het zich wel of niet veilig voelen in de wijk. Rondslingerend vuil naast de bovengrondse containers, te hard rijden en de parkeerdruk, dat zijn volgens de deelnemers aan Buurt Bestuurt de drie grootste problemen van hun buurt. De burgers houden de politie en de gemeente verantwoordelijk voor de aanpak van deze problemen. Hoewel de houding van burgers ten aanzien van de prestaties van de overheid lastig is te meten, en het ook de vraag is of burgers wel weten hoe de overheid presteert (vgl. Van de Walle 2006), laat het empirische onderzoek zien dat de burgers niet erg tevreden zijn over de geleverde prestaties van de gemeente en de politie. Illustratief hiervoor is het volgende citaat van een bewoner: ‘Het is alleen maar lullen en niet poetsen. Dat ben ik niet gewend. Wij willen gewoon dat ons wijkje veilig is. Zij zitten daarvoor. Als zij niet luisteren, dan zitten ze niet op de juiste plek.’

Anders dan in ander onderzoek naar Buurt Bestuurt (Eysink Smeets e.a. 2013), dat stelt dat het vertrouwen in – en het begrip voor – de overheid in de buurt hierdoor toeneemt, komt in deze Buurt Bestuurt naar voren dat het vertrouwen van de deelnemers in politie en gemeente juist afneemt door de tegenvallende prestaties van gemeente en politie. De observaties en interviews illustreren dat de bewoners vinden dat de gemeente te weinig doet met hun suggesties

om het vuil naast de bovengrondse containers en de hoge snelheid waarmee auto's door de wijk rijden aan te pakken. Zo stellen de bewoners met betrekking tot het vuilprobleem onder meer voor om de containers op de middenberm van de Slaghekstraat onder de grond te plaatsen. Maar de gemeente is van mening dat dit lastig is te realiseren, omdat de middenberm is gelabeld als 'groenstrook'. Consequentie hiervan is dat het vuil naast de containers zich blijft opstapelen. Een bewoner zegt hierover: 'Vanaf de eerste dag was het vuil een probleem voor ons. Maar er wordt niet gehandeld naar onze klachten en punten die we aankaarten in Buurt Bestuurt.' Een andere deelnemer stelt: 'Er wordt niet geluisterd naar ons en er wordt niets met onze klachten gedaan. De gemeente kaatst vaak de bal terug om zelf zo weinig mogelijk te doen.' Het effect van dit alles is dat het animo van de bewoners om aan Buurt Bestuurt deel te nemen steeds minder wordt. Zo nemen in de eerste vergaderingen nog twaalf bewoners deel aan Buurt Bestuurt. Dat aantal neemt steeds verder af, op een bepaald moment zijn er nog maar drie bewoners aanwezig op een vergadering.

### *De rechtvaardige overheid*

De rechtvaardige overheid is de klassieke rol van de overheid waarin de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal staan. Dit is een sterk legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de scheiding tussen politiek primaat en ambtelijke loyaliteit benadrukt (Van der Steen e.a. 2015). In de participatiesamenleving staat deze rol in het teken van het waarborgen van een correcte naleving van de formele procedures die in tal van burgerparticipatieprojecten zijn geformuleerd. Relevant hierbij is dat het vertrouwen in professionals wordt vergroot wanneer de procedures die van toepassing zijn als legitiem en rechtmatig worden ervaren door de deelnemers. Het fenomeen waarover ik het hier heb, is *procedural justice*. Procedurele rechtvaardigheid draait niet om de prestaties van de overheid, maar om de beleving van de processen die tot deze resultaten hebben geleid (Thibaut & Walker 1975; Van Velthoven 2011). In de rol van de rechtvaardige overheid ligt een sterke nadruk op een respectvolle behandeling van burgers door professionals. Kortom, het serieus nemen van de burger. Dit betekent dat burgers de mogelijkheid moeten hebben om hun kant van het verhaal te kunnen vertellen voordat er een beslissing wordt genomen (Nix e.a. 2015). In de bejege-



ning van diezelfde burgers worden eigenschappen gewaardeerd als vriendelijkheid, beleefdheid, bezorgdheid, eerlijkheid, behulpzaamheid en rechtschapenheid (Cheurprakobkit & Bartsch 2001). Is alleen een respectvolle bejegening van burgers belangrijk? Zo simpel is het allerminst. Een ander aspect van de rechtvaardige overheid is een eerlijk besluitvormingsproces. Zo is het belangrijk dat de beslissingen die worden genomen in de ogen van burgers op een rechtmatige en neutrale manier tot stand komen. Hiervoor is het nodig dat burgers volwaardig kunnen participeren in het besluitvormingsproces en dat regels op dezelfde wijze worden toegepast bij alle burgers (Tyler 2005; Van Craen & Skogan 2015).

Ongelijke behandeling en intimidatie zijn factoren die afbreuk doen aan het vertrouwen in de rechtvaardige overheid (Goldsmith 2005). Door burgers eerlijk te bejegenen en met respect te behandelen maakt de overheid duidelijk dat zij 'erbij horen'. Dat is belangrijk. Etnische minderheden bijvoorbeeld zijn vaak gevoeliger voor procedurele rechtvaardigheid dan autochtonen, voor wie 'erbij horen' veel minder een issue is (Van Craen 2012; Broekhuizen e.a. 2015). Hoewel je uit het format van Buurt Bestuurt zou kunnen afleiden dat er weinig verschil is tussen de werkwijzen ervan in de Rotterdamse wijken, geven verschillende bewoners in Hillesluis uitdrukking aan een gevoel dat ze niet de volledige vrijheid ervaren om in hun Buurt Bestuurt alles te kunnen regelen. Zo zegt een bewoner: 'Het hangt sterk af in welke wijk je woont of er naar je wordt geluisterd. Dat zie je bijvoorbeeld met het plaatsen van de vuilcontainers onder de grond. Dat heeft bijna drie jaar geduurd omdat de ontwerpers niet wilden dat hun groenontwerp werd verstoord. De bureaucratie is belangrijker dan het woonplezier van de mensen.' Het merendeel van de bewoners vindt dan ook dat ze weinig tot geen macht hebben om in Buurt Bestuurt dingen voor elkaar te krijgen. De interviews leveren hiervan verschillende illustraties op. Zo vertelt een bewoonster: 'Als ik zou zeggen: "Ik vind het een saaie bedoening hier in de buurt, ik wil overal bloembakken", dan zal dat niet gebeuren. Die macht heb je niet.' Later in het gesprek vertelt dezelfde persoon tegen mij: 'Er wordt al heel gauw gezegd dat mag niet en dat kan niet.'

*De participerende overheid*

In de vergaderingen van Buurt Bestuurt Rieder-Noord valt met enige regelmaat de term 'participatiesamenleving'. Op de vergadering van 14 juli 2014 legt de gebiedsnetwerker van de gemeente aan de bewoners uit 'dat we de participatiemaatschappij ingaan. Dit betekent dat we met zijn allen actiever moeten worden.' Gedachte achter de participerende overheid is dat de overheid de kaders aangeeft waarbinnen Buurt Bestuurt plaatsvindt en waar nodig ondersteuning biedt voor burgerinitiatieven. Groot verschil met de presterende overheid is dat de participerende overheid in deze rol zo veel mogelijk een beroep doet op de burger ('eerst zelf doen') om de problematiek in de wijk aan te pakken. Hiervoor is een andere houding nodig van professionals. Ze moeten minder zelf doen en meer aan de burgers overlaten. Het vraagt, zo stelt wijkagent Hans Hoekman, 'om een op samenwerking gerichte houding in de richting van zowel burgers als professionals' (2011, p. 6). De gebiedsnetwerker van de gemeente zegt: 'Dit instrument [Buurt Bestuurt; MS] is echt van de bewoners. Wij faciliteren alleen. Het is van de burgers en niet van de overheid.'

Ik maak in Buurt Bestuurt mee dat de aanwezige professionals vaak bezig zijn de verwachtingen van de burgers over het probleemoplossend vermogen van de overheid te temperen. Idee hierachter is dat burgers dikwijls te hoge verwachtingen hebben van politie en gemeente, in de zin dat politie en gemeente nooit alle problemen in de wijk volledig kunnen oplossen. In Buurt Bestuurt kiest de overheid er daarom voor om bewoners zelf met oplossingen voor de aangekaarte problemen te laten komen. Zo stelt de gebiedsnetwerker van de gemeente op een van de eerste vergaderingen van Buurt Bestuurt voor dat 'de bewoners zelf met suggesties moeten komen hoe de problemen op te lossen'. In mijn gesprek met dezelfde persoon licht ze toe dat ze op deze manier 'de bewoners uit de klaagmodus wil halen'. De participerende overheid wil de problemen klein houden. Om die reden probeert zij de verantwoordelijkheid voor de problemen over te dragen aan de burgers. Maar lukt dat ook? Met betrekking tot de werkwijze van Buurt Bestuurt willen de bewoners van Hillesluis juist dat de gemeente meer doet om Buurt Bestuurt in goede banen te leiden. Een bewoonster zegt over de werkwijze van Buurt Bestuurt: 'Ik denk dat er veel meer sturing nodig is vanuit de deelgemeente. Bewoners vinden het moeilijk om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen. Hier is

het toch iedereen voor zich.’ Een andere bewoner merkt op: ‘Ik zie dat er een probleem is en ik leg dat bij Buurt Bestuurt op tafel. Vervolgens praten we er heel lang over en wordt het nooit een actiepunt. Of het wordt van tafel geveegd en men [gemeente; MS] zegt “jammer, maar we zijn al met oplossingen bezig”.’

De kunst van de participerende overheid zou moeten zijn dat ze in staat is de burger te ondersteunen in de aanpak van de problemen. Het onderzoek levert hiervan verschillende concrete resultaten op. Zo maak ik mee dat de gemeente het initiatief van de bewoners steunt om een containeractie te houden, waarbij de bewoners van Hillesluis hun vuil kunnen storten in twee containers. De gemeente stelt hiervoor materiaal beschikbaar, waaronder flyers om de actie in de buurt bekend te maken en containers om het vuil in te gooien. Toch is dit voorbeeld, waarin bewoners zelf actie ondernemen om het vuilprobleem in de wijk aan te pakken, niet kenmerkend voor de algemene bereidheid van de bewoners om zich actief in te willen zetten voor de veiligheid en leefbaarheid van hun wijk. Complicerende factor is dat de bewoners aangeven dat ze wel een inspraakmogelijkheid willen, maar niet per se meer zelf willen doen. Het kwijt kunnen van een klacht aan de overheid, dat is voldoende voor veel bewoners. De interviews maken duidelijk dat ze het vooral prettig vinden om met Buurt Bestuurt een platform te hebben om gehoord te worden. Maar om er vervolgens zelf iets mee te doen, daar hebben ze moeite mee. Het volgende citaat is hiervoor illustratief: ‘Ik vind dat wij moeten aangeven en dat zij [gemeente en politie; MS] er iets mee moeten doen.’ Ook uit de interviews met de andere partijen in Buurt Bestuurt komt dit beeld naar voren. Zo zegt de gebiedsnetwerker van de gemeente: ‘Er zijn maar twee mensen die echt over de problemen mee kunnen praten. De rest zit er gewoon bij en wil het niet al te ingewikkeld hebben.’ De participatiemakelaar van stichting DOCK voegt hieraan toe: ‘Het enige wat ze willen, is een klacht indienen bij iemand van de overheid en hopen dat er iets mee gebeurt. Ze zien voor zichzelf weinig verantwoordelijkheid weggelegd. Ze willen een klachtencommissie, geen participatiecommissie.’

## Conclusie en discussie

In dit artikel heb ik stilgestaan bij de vraag wat bestuursvernieuwingen zoals Buurt Bestuurt betekenen voor de rol van de overheid. Voordat ik de resultaten daarvan samenvat, is het belangrijk om te realiseren dat de aandacht voor de buurt niet nieuw is. Er is al veel over geschreven, met als bekendste voorbeeld het sociologische onderzoek van de Chicago School aan het begin van de twintigste eeuw naar de bevolkingsdynamiek in Chicago en de daaruit volgende segregatieprocessen. Nadruk in veel onderzoeken over de buurt ligt op het verband tussen individuele kenmerken van de bewoners, buurtkenmerken en burgerparticipatie. Zo wijst de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam (2000, 2007) erop dat een afnemend sociaal kapitaal leidt tot een daling van het vertrouwensniveau en tot minder participatie. Ander Amerikaans onderzoek laat zien dat een sterk organisatorische infrastructuur in buurten gepaard gaat met een grotere bereidheid om zich in te zetten voor het collectieve belang (Sampson e.a. 2005; Sampson 2012). Nederlands onderzoek stelt dat veel burgers deskundigheid missen om problemen daadwerkelijk aan te kunnen pakken en dat burgerparticipatie vooral werkt in rijke, witte buurten (Tonkens 2009; Engbersen e.a. 2015; Schuilenburg 2016).

Aan deze analyses heb ik de rol van de overheid in burgerprojecten toe willen voegen. De reden hiervoor is dat je je kunt afvragen of de participatiediscussie niet te veel in het teken van de burger is komen te staan. In veel burgerprojecten is de burger maar een van de deelnemende partijen. Zo begeleiden en faciliteren professionals van de overheid tal van burgerprojecten. Ze wisselen informatie uit met burgers, wonen vergaderingen bij, coördineren activiteiten, of onderhouden hierin contact met bewoners. Daarom heb ik aandacht gevraagd voor het feit dat ook de rol van de overheid in een participatiesamenleving verandert. Hierbij heb ik laten zien dat er drie rollen voor de overheid zijn te onderscheiden: een presterende, rechtvaardige en een participerende rol. In Buurt Bestuurt laveert de rol van de overheid tussen twee uitersten. Aan de ene kant heeft de overheid tot taak om de door de burgers benoemde problemen effectief aan te pakken. Dit is 'de presterende overheid'. Aan de andere kant wil de overheid de verantwoordelijkheid voor de oplossingen van dezelfde problemen bij de bewoners leggen. Bewoners worden aangemoedigd zelf met acties te komen om de problemen aan te pakken. Op een gegeven moment

haakt de overheid dan hierbij aan. Ik heb dit ‘de participerende overheid’ genoemd.

Belangrijkste resultaat van het onderzoek is dat de professionals van de overheid een heel andere verwachting hebben van Buurt Bestuurt dan de burgers in Hillesluis. Burgers willen hier geen bestuursmacht. Wat burgers wel willen, is dat ze in Buurt Bestuurt hun klachten kwijt kunnen. Dit stelt vragen bij wat de overheid kan verwachten van bewoners in bepaalde wijken en wat dit betekent voor de rol die zij in burgerprojecten kan innemen. Juist in achterstandswijken als Hillesluis blijkt dat er extra inspanningen nodig zijn door de overheid omdat de behoefte om zelf verantwoordelijkheid te pakken voor de problemen in de wijk minder aanwezig is bij de bewoners. Om het bestuurlijke enthousiasme op het Rotterdamse stadhuis voor Buurt Bestuurt om te zetten in effectief beleid moet daarom meer worden geïnvesteerd in de rol van de presterende overheid. Anders is Buurt Bestuurt als Schrödingers kat: al jaren springlevend en al jaren dood.

## Literatuur

### **Akkermans & Vollaard 2015**

M. Akkermans & B. Vollaard, *Effect van het WhatsApp-project in Tilburg op het aantal woning-inbraken – een evaluatie*, Universiteit Tilburg 2015.

### **Bouckaert e.a. 2002**

G. Bouckaert, S. Van de Walle, B. Maddens & J.K. Kampen, *Identity vs performance: An overview of theories explaining trust in government*, Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven 2002.

### **Broekhuizen e.a. 2015**

J. Broekhuizen, B. van Stokkom, D. Schaap & D. Maier, *Serius nemen. Over het vertrouwen van burgers in de Amsterdamse politie*, Vrije Universiteit Amsterdam 2015.

### **Cheurprakobkit & Bartsch 2001**

S. Cheurprakobkit & R.A. Bartsch, ‘Police performance: A model for assessing citizens’ satisfaction and the importance of police attributes’, *Police Quarterly* (4) 2001, afl. 4, p. 449-468.

**Elffers & De Jong 2004**

H. Elffers & W. de Jong, *'Nee, ik voel me nooit onveilig.'* *Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2004.

**Engbersen e.a. 2015**

G. Engbersen, E. Snel & M. 't Hart, *Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken 2015.

**Eysink Smeets e.a. 2013**

M. Eysink Smeets, H. Moors, M. Jans & K. Schram, *De bijzondere belofte van Buurt Bestuurt. Maakt Buurt Bestuurt in de Rotterdamse praktijk de verwachtingen waar? En welke uitdagingen zijn er voor de toekomst?*, Amsterdam: Lokaal Centraal 2013.

**Fleming & McLaughlin 2012**

J. Fleming & E. McLaughlin, 'Researching the confidence gap: Theory, method, policy', *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* (22) 2012, afl. 3, p. 261-269.

**Goldsmith 2005**

A. Goldsmith, 'Police reform and the problem of trust', *Theoretical Criminology* (9) 2005, afl. 4, p. 443-470.

**Hilhorst & Van der Lans 2016**

P. Hilhorst & J. van der Lans, *Nabij is beter. Essays over de beloften van de 3 decentralisaties*, Den Haag: King 2016.

**Hoekman 2011**

H. Hoekman, *Buurt Bestuurt. Een aanpak voor nu en in de toekomst* (scriptie Wageningen/Rotterdam), 2011.

**De Leeuw & Van Swaaningen 2011**

T. de Leeuw & R. van Swaaningen, 'Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011, afl. 1, p. 26-42.

**Nix e.a. 2015**

J. Nix, S.E. Wolfe, J. Rojek & R.J. Kaminski, 'Trust in the police, the influence of procedural justice and perceived collective efficacy', *Crime & Delinquency* (61) 2015, afl. 4, p. 610-640.

**Putnam 2000**

R. Putnam, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster 2000.

**Putnam 2007**

R.D. Putnam, 'E pluribus unum. Diversity and community in the twenty-first century', *Scandinavian Political Studies* (30) 2007, afl. 2, p. 137-174.

**Rob 2012**

Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag 2012.

**Sampson 2012**

R.J. Sampson, *Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect*, Chicago: University of Chicago Press 2012.

**Sampson e.a. 2005**

R.J. Sampson, D. McAdam, H. MacIndoe & S. Weffer-Elizondo, 'Civil society reconsidered: The durable nature and community structure of collective civic action', *American Journal of Sociology* (111) 2005, afl. 3, p. 673-714.

**Schuilenburg 2015**

M. Schuilenburg, 'Buurt Bestuurt: proeftuin van de participatiesamenleving', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 2015, afl. 3, p. 42-45.

**Schuilenburg 2016**

M. Schuilenburg, 'Positieve veiligheid en positieve vrijheid. Mening van wijkbewoners in Rotterdam-Zuid over Buurt Bestuurt', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (6) 2016, afl. 3, p. 53-70.

**Skogan 2009**

W.G. Skogan, 'Concern about crime and confidence in the police reassurance or accountability?', *Police Quarterly* (12) 2009, afl. 3, p. 301-318.

**Van der Steen e.a. 2015**

M. van der Steen, J. Scherpenisse & M. van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB 2015.

**Van Stokkom & Toenders 2010**

B. van Stokkom & N. Toenders, *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*, Amsterdam: Pallas Publications 2010.

**Van Stokkom e.a. 2012**

B. van Stokkom, T. Eikenaar & M. Becker, *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

**Thibaut & Walker 1975**

J. Thibaut & L. Walker, *Procedural justice. A psychological analysis*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates 1975.

**Tonkens 2009**

E. Tonkens, 'Burgerparticipatie en burgerinitiatief', in: E. Tonkens (red.), *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: Sun Trancity 2009, p. 135-141.

**Tyler 2005**

T.R. Tyler, 'Policing in black and white: Ethnic group differences in trust and confidence in the police', *Police Quarterly* (8) 2005, afl. 3, p. 322-342.

**Van Craen 2012**

M. Van Craen, 'Determinants of ethnic minority confidence in the police', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (38) 2012, afl. 7, p. 1029-1047.

**Van Craen & Skogan 2015**

M. Van Craen & W.G. Skogan, 'Trust in the Belgian police: The importance of responsiveness', *European Journal of Criminology* (12) 2015, afl. 2, p. 129-150.

**Van de Walle 2006**

S. Van de Walle, 'Zullen beter werkende overheidsdiensten bijdragen tot vertrouwensherstel?', in: A. Korsten & P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*, Den Haag: Elsevier Overheid 2006, p. 125-137.

**Vanderveen 2006**

G. Vanderveen, *Interpreting fear, crime, risk and unsafety: Conceptualisation and measurement*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

**Van Velthoven 2011**

B.C.J. van Velthoven, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure. Procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *Rechtsgeleerd Magazine Themis* 2011, afl. 1, p. 7-16.

**WRR 2005**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005.