

Themanummer

Mythe van de participatie

Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

Stelling

'Echte' inspraak is bij burgerparticipatie vaak afwezig

Een gedecentraliseerde energietransitie

Achtergrond

Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie

Sociaal leren in participatieve planning

Sleutels voor incrementeel ontwikkelen

Brokerage in participatief stedelijk bestuur

Experimenteren met participatie en de Brabantse Omgevingsvisie

Interview

"We zoeken naar verbinders in de stad"

InBeeld

Handen uit de mouwen voor de groene stad

Column

Toespraak

Colofon

Rooilijn

Postbus 15690
1001 ND Amsterdam
info@rooilijn.nl
www.rooilijn.nl

Jaargang 52 / Nummer 3 / 2019

Oplage: 1.100
ISSN 13802860

Rooilijn is een uitgave van de Faculteit der Maatschappij en Gedragswetenschappen, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Lid worden

Door lid te worden steunt u het Nederlandse tijdschrift voor wetenschap en beleid en wordt de Rooilijn bij u thuis bezorgd. Meld u aan via de website, de mail of per briefkaart.

33,50 euro per jaar (studenten)
50,50 euro per jaar (particulieren)
80,00 euro per jaar (instellingen)

20,00 euro los nummer inclusief verzendkosten

U kunt Rooilijn ook helpen door geld te doneren, maak een bedrag naar keuze over naar rekeningnummer NL19DEUT0540408484, ten name van Universiteit van Amsterdam, onder vermelding van C.2580.0003 - gift Rooilijn.

Partners

Rooilijn wordt mede mogelijk gemaakt door de Universiteit van Amsterdam, afdeling GPIO en door de Hogeschool van Amsterdam, onderzoeksprogramma's Urban Technology en Urban Management.

Kopij

De redactie stelt spontane toezending van voorstellen voor artikelen op prijs. Auteurs-richtlijnen treft u aan op de website.

Advertenties

We overleggen graag over mogelijkheden om te adverteren. Neem contact op via de website of de mail. Een indicatie van de tarieven vindt u op de website.

Redactie

Melika Levelt (hoofdredacteur),
Carla Huisman (eindredacteur),
Rosa Slagt (bureauredacteur),
Arend Jonkman (penningmeester),
Jelle Adamse, Cato Allaert,
Jolein Bergers, Jeanne Blok, Eva Bosman, Astrid Druijff, Iris van Gent, Gerben Helleman, Sigrid Heirman, Edwin Hermans, Lianne Hulsebosch, Diederik de Koe, Marije Koudstaal, Marie Krop, Dolly Loomans, Maarten Markus, Stefan Metaal, Elin Nieland, Jasper Reijenga, Federico Savini, Kim Carlotta Von Schönfeld, Gideon Spanjar, Stefan Sweijen, Andrew Switzer, Amanda Vlieger, Alexander Woestenburg

Nummerredactie

Arend Jonkman (trekker),
Dolly Loomans en Elin Nieland

Ontwerp en vormgeving

MARK IT ZERO, Amsterdam

Drukwerk

MarcelisDékavé, Alkmaar

Rechten

© Auteurs en Universiteit van Amsterdam, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Deze uitgave

heeft geen commercieel oogmerk. Getracht is alle rechthebbenden te achterhalen. Diegenen die menen alsnog aanspraak te kunnen doen op gelden worden verzocht contact op te nemen. Artikelen uit Rooilijn mogen niet worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie.

Themanummer

Mythe van de participatie

Dit Rooilijn themanummer maakt deel uit van het R-LINK project uit het VerDuS-onderzoeksprogramma Smart Urban Regions of the Future met projectnummer 438-15-159 398 dat (mede) gefinancierd is door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en Regieorgaan SIA.

Het nummer is mede mogelijk gemaakt met steun van de volgende partners: Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Hanzehogeschool Groningen, AMS Institute, Antea Group, Tertium, Rijckenberg Advies Stedelijke Ontwikkeling D&D, Pakhuis de Zwijger, Gemeente Groningen, Gemeente Amsterdam, Amsterdam Economic Board, Metabolic, Boeletuin, Park om de Hoek, Toentje Noorden Duurzaam en Ondernemersvereniging Tuinen van West onder leiding van Wageningen UR.

Brokerage in participatief stedelijk bestuur



Straat in de wijk (foto: Martijn Koster)

Martijn Koster

Binnen participatief stedelijk bestuur spelen bewoners een steeds grotere rol. De overheid streeft naar co-creatie en doet vaker een beroep op actieve burgers. Bepaalde bewoners werpen zich op als vertegenwoordigers van anderen. Gebaseerd op onderzoek in Brazilië en Nederland analyseert dit artikel zulke actieve bewoners als brokers: sociaal makelaars die een bemiddelende functie op zich nemen tussen overheid en bevolking. Hierbij combineren ze formele en informele praktijken. Voor dit laatste is in Nederland vaak weinig aandacht. Vanuit het perspectief op brokerage analyseert dit artikel participatief stedelijk bestuur als een (in)formele assemblage.



Bart, één van de informanten van dit onderzoek, is docent aan een Nederlandse universiteit en bestuurslid van een stedelijke vereniging voor amateursport. Hij is betrokken bij allerlei sportprojecten in de stad. Het gemeentelijke sportbeleid is gericht op de bevordering van gezondheid en sociaal kapitaal. Het gemeentebestuur organiseert inspraakbijeenkomsten om het beleid te bespreken met de bewoners. Namens de bewoners overlegt Bart met de betrokken ambtenaren, tijdens vergaderingen in de wijk en op het stadskantoor. Welke faciliteiten komen waar? Welke subsidies worden uitgekeerd en onder welke voorwaarden? Welke verantwoordelijkheden krijgen burgers? Worden ze

(mede-)eigenaar van faciliteiten en wat houdt dat concreet gezien in?

Naast deze formele bijeenkomsten voert Bart vrijwel dagelijks informele gesprekken over het beleid. Hij spreekt bewoners, sportclubbestuurders en ambtenaren. Hij ontmoet ze op het sportveld, in de kroeg en in het stadskantoor. Hij belt af en toe met de verantwoordelijke wethouder. Bart vormt een belangrijk 'knooppunt' in het stedelijk netwerk rondom sportbeleid. Om de reikwijdte van zijn invloed te begrijpen, dienen zowel zijn formele als informele praktijken en contacten in ogenschouw te worden genomen. Dit onderzoek ziet mensen als Bart als, een soort 'sociale

makelaars' tussen de autoriteiten en hun medeburgers, maar ook tussen het formele en het informele.

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek in Nederland en Brazilië. Tussen 2003 en 2018 is twee jaar etnografisch onderzoek verricht naar stedelijk bestuur en lokale wijkleiders in favelas (sloppenwijken) en andere lage-inkomenswijken in Recife, een stad met 3,7 miljoen inwoners. In Utrecht is onderzoek gedaan tussen 2009 en 2014 naar participatief stedelijk bestuur in achterstandswijken, vooral in Overvecht. Tenslotte is tussen 2014 en 2015 onderzoek uitgevoerd naar burgerparticipatie rondom infrastructurele interventies in de Provincie Noord-Holland. In deze verschillende projecten kwam brokerage als een belangrijk thema naar voren. Het huidige onderzoek wordt gefinancierd door de ERC, binnen het EU Horizon 2020 onderzoeks- en innovatieprogramma (grant agreement no. 679614). Dit artikel is deels gebaseerd op een eerder verschenen artikel in *L'Espace Politique* (zie Koster, 2016).

Brokerage en stedelijk bestuur

Brokers bemiddelen tussen anderen. In de antropologie en sociologie staan brokers bekend als individuen die contact mogelijk maken tussen individuen, groepen of lagen van de samenleving, waar anders geen (constructief) contact mogelijk zou zijn (Stovel & Shaw, 2012). Brokers hebben organisatorische competenties en beschikken over waardevolle netwerken. Ze gaan wederkerige relaties aan en zijn goed in het vertalen van de repertoires en belangen van de ene groep naar de andere. In het afgelopen decennium kreeg het concept brokerage weer veel aandacht in de sociale wetenschap, omdat brokers een steeds

belangrijker rol gaan spelen in recente bestuurlijke transitie waarin de rol van de staat kleiner wordt, bedrijven een grotere rol gaan spelen en burgers meer taken en verantwoordelijkheden toegeschoven krijgen (Lindquist, 2015).

Traditioneel gezien bemiddelden brokers tussen een 'patroon' (een persoon met een hoge status die over de nodige middelen beschikt, vaak iemand met een politieke functie) en diens 'cliënten' (een deel van de bevolking). Dit artikel conceptualiseert actieve bewoners als brokers: bewoners die, vis-a-vis de overheid, namens hun medebewoners spreken, handelen en onderhandelen. In Nederland en andere Europese landen zijn actieve bewoners in de afgelopen jaren een steeds zichtbaarder onderdeel geworden van participatief bestuur, vooral op gemeenteniveau. In de Nederlandse context betitelt de overheid ze vaak als actieve burgers. Ze zijn bijvoorbeeld actief in bewonerscommissies, buurtpreventieteams en lokale zorgnetwerken, of beheren een buurthuis of buurtsportcentrum. Ze hebben invloed op besluitvorming en beleidsimplementatie op het gebied van wonen, infrastructuur, veiligheid, sociale en medische zorg. Brokerage in stedelijk bestuur, zoals bij Bart, bevat altijd zowel formele/officialle als informele/officieuze acties en transacties. Het noodzaakt ons na te denken over hoe praktijken en netwerken binnen en buiten de officieel gestelde kaders en instituties een rol spelen in stedelijk bestuur.

Sommige brokers ontwikkelen hun eigen initiatieven, terwijl anderen juist door de overheid worden uitgenodigd om hun medeburgers te vertegenwoordigen. Academisch onderzoek naar brokerage is

verdeeld; sommige studies zien het als een obstakel voor democratie, terwijl andere juist benadrukken dat het democratie vergemakkelijkt. Het eerste standpunt beweert dat brokerage het persoonlijke boven het algemeen belang stelt en dat het een goede representatie van de bevolking in de weg staat. Het tweede standpunt gaat ervan uit dat brokerage werkt als smeerolie in de bureaucratie en politieke processen. Ook bevordert het, volgens dit standpunt, de reikwijdte van de lokale democratie omdat brokers kennis hebben van en toegang verlenen tot lokale vraagstukken (Geurtz & Wijdeven, 2010; von Lieres & Piper, 2014). In de praktijk, zo blijkt uit onderzoek, combineren brokers beide elementen, waardoor hun activiteiten altijd spanningsvelden en ambiguïteit met zich meebrengen.

Het academisch debat rondom de rol van actieve bewoners in participatief stedelijk bestuur wordt gekenmerkt door een geografische scheidslijn tussen de *Global North* en de *Global South*. Veel literatuur over de *Global North* bestudeert de consequenties van neoliberale deregulering in een context van een zich terugtrekkende staat, met een focus op bestuurlijke decentralisatie, toenemende verantwoordelijkheid en zelfsturing van burgers. In deze ontwikkeling wordt actieve participatie van bewoners in bestuurlijke arrangementen vaak gezien als een burgerplicht. De literatuur toont, enerzijds, optimisme over het democratisch potentieel van bestuurlijke deregulatie en actief burgerschap en, anderzijds, pessimisme aangaande de risico's van afgezwakte representatieve structuren en verantwoordingsmechanismen. In deze literatuur is overigens weinig aandacht voor informele praktijken (Newman & Tonkens, 2011; Graaf e.a., 2015).

De literatuur over actieve bewoners in participatief stedelijk bestuur in de *Global South* gaat, in algemene termen, over de modernisering van bestuur, waarbij regulering en transparantie worden gezien als oplossingen voor een diep gewortelde bestuurlijke informaliteit. Deze ontwikkelingen presenteren participatief bestuur, en specifiek burgerinspraak en burgerbegroting, als een manier om buitengesloten groepen binnen te sluiten en middelen op een eerlijker en meer transparante wijze te verdelen (Ganuza & Francés, 2012). Deze studies hebben, in tegenstelling tot de studies over de *Global North*, vaak wél aandacht voor informele aspecten van bestuurlijke arrangementen. De informele praktijken van actieve bewoners of wijkleiders, worden door sommige onderzoekers gezien als een bedreiging voor de democratie, aangezien gebrekkige representatie en zelfs corruptie en vriendjespolitiek op de loer liggen. Actieve bewoners lopen het risico hun eigen belangen, en die van hun directe naasten, voor te trekken boven het algemeen belang. Zo kunnen ze zich inzetten voor materiële vooruitgang van hun specifieke 'achterban', zonder te streven naar een verbetering voor alle inwoners van hun wijk. Andere onderzoekers tonen echter aan dat dergelijke praktijken juist de legitimiteit van de staat kunnen verhogen. Waar de kloof tussen burger en staat groter wordt, leggen informele wijkleiders de broodnodige persoonlijke contacten. Hun gedetailleerde lokale kennis wordt gezien als een kernelement in de aanpak van urgente problemen. Daarbij, zo beweren onderzoekers, bieden de informele uitwisselingen via actieve bewoners de staat de gelegenheid nog iets te betekenen voor de armere



Degenildo bij een vergadering van PREZEIS (foto: Martijn Koster)

delen van de bevolking, daar waar ze, in een context van economische krapte, steeds minder te bieden heeft binnen haar sociale beleid en dienstverlening als gevolg van de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar het bedrijfsleven en de burgers zelf (Hilgers, 2012).

Op basis van dataverzameling in Brazilië en Nederland, streeft dit onderzoek naar een beter begrip van brokerage in stedelijk bestuur. Hiervoor is het nodig om niet te vervallen in, enerzijds, het schrikbeeld van antidemocratische corruptie en eigenbelang en, anderzijds, het ideaalbeeld van brokerage als de smeerolie van een anders maar moeizaam draaiend bestuurlijk apparaat. Dit en ander onderzoek toont aan dat brokerage

altijd bestaat uit formele en informele praktijken. Brokerage combineert de officiële bureaucratische procedures met persoonlijke contacten en onderhandelingen. Brokerage verweeft het formele met het informele. Juist een focus op deze vervlochtenheid kan ons helpen om de rol van brokers beter te begrijpen. Brokerage is, als het ware, een assemblage van formele en informele praktijken.

Brokerage in Brazilië

Dit voorbeeld, op basis van onderzoek in Brazilië, laat zien hoe brokerage gezien kan worden als een assemblage van formele en informele praktijken. Degenildo, één van de informanten van dit onderzoek, is een *líder comunitário*, een gemeenschapsleider in één van de vele arme wijken van de stad Recife. In Nederland zou hij een actieve burger genoemd worden. Hij is één van de gemeenschapsleiders



die voor dit onderzoek jarenlang gevolgd zijn tijdens al hun activiteiten. Degenildo is geboren en getogen in het deel van de stad waar hij nog steeds woont. Hij kent de lokale problemen zoals armoede, werkloosheid en geweld, ook uit eigen ervaring. Hij is actief in PREZEIS, een participatief programma voor legalisering en verbetering van de infrastructuur van de sloppenwijken van de stad. Hij was zestien jaar lang de gekozen vertegenwoordiger van zijn district, in acht mandaten van twee jaar. Vervolgens is hij verkozen tot lid van de centrale coördinatie van het programma.

Als representant van zijn district besprak hij allerlei zaken met gemeenteambtenaren, juristen en projectontwikkelaars, variërend van de

implementatie van programma's voor stedelijke vernieuwing tot persoonlijke erfkwesties rondom de huizen van bewoners. Als coördinator, een functie bij het gemeent departement voor ruimtelijke ordening, draagt hij er zorg voor dat de wensen en eisen van de bewoners meegenomen worden in de besluitvorming. Degenildo heeft veel contact met zijn buurtbewoners. Hij spreekt ze over hun behoeften en hun toekomstplannen, vooral met betrekking tot de lopende projecten en programma's van de gemeente. Hij spreekt mensen op straat, tijdens feestjes die hij organiseert, of tijdens het kijken naar wedstrijden van de lokale voetbalclub. Hij moedigt ze aan om naar officiële inspraakavonden te komen. Buurtbewoners waarderen het dat Degenildo luistert naar hun problemen en, indien mogelijk, op zoek gaat naar een oplossing. Degenildo is, tegelijkertijd, ook afhankelijk van zijn buurtbewoners. Hij moet, bijvoorbeeld, de verkiezingen in zijn district weer winnen om coördinator van PREZEIS te kunnen blijven.

Naast zijn formele functie, met vastgelegde vergadercycli en juridische procedures, onderhoudt Degenildo ook allerlei informele contacten. Hij is actief in de partijpolitiek: tijdens de verkiezingen probeert hij in zijn eigen district stemmen te winnen voor de kandidaten van zijn partij. In de laatste twee gemeentelijke verkiezingen won de partij die hij steunde. Dit leverde hem naast een maandelijkse vergoeding ook vele nuttige contacten binnen het gemeentebestuur op die hij weer aanwendt om zaken te bespreken omtrent de legalisering en de verbetering van de infrastructuur van zijn wijk. Als de gemeente plannen heeft voor zijn district,

zoals de aanleg van een weg, een sportveld of een politiebureau, zoeken ambtenaren hem eerst op om een vriendschappelijk gesprek te voeren, soms tijdens een uitgebreide lunch. Ze vragen hem wat hij van de plannen vindt en hoe hij verwacht dat de buurtbewoners zullen reageren. Ze weten dat Degenildo's instemming met de plannen zal leiden tot meer draagvlak, terwijl zijn afkeuring kan leiden tot kritiek en stemmenverlies tijdens de verkiezingen. In het werk van Degenildo, zoals bij alle gemeenschapsleiders die zijn onderzocht in dit onderzoek, liggen formele en informele praktijken in elkaars verlengde en wisselen elkaar voortdurend af.

Een (in)formele assemblage

In de activiteiten van zowel Degenildo als Bart zijn het formele en het informele onlosmakelijk met elkaar verbonden. Degenildo combineert zijn formele rol als democratisch gekozen districtsvertegenwoordiger met informele, deels partijpolitieke, praktijken. Barts verhaal laat zien hoe, ook in Nederland, informele gesprekken en persoonlijke ontmoetingen, net zo goed als de officiële vergaderingen en procedures, onderdeel uitmaken van participatief bestuur. Een analyse van hoe actieve bewoners als brokers, binnen het stedelijk bestuur, formele en informele praktijken samenbrengen en laten versmelten tot een (in)formele assemblage levert relevante inzichten op. In de Global North besteden beleidsonderzoek en -evaluaties van stedelijk bestuur vaak weinig aandacht aan deze informele aspecten. Dit onderzoek, echter, toont aan dat een focus op alleen formele procedures de realiteit tekort doet. Participatieve programma's kunnen nog



Degenildo toont een recente aangelegde weg aan de rand van de wijk (foto: Martijn Koster)



zo goed ontworpen zijn, ze zullen in de praktijk altijd gepaard gaan met informele gesprekken en onderhandelingen buiten het programma om. Informele praktijken kunnen een grote invloed hebben op beleidsvorming en -resultaten. De ontmoeting na de vergadering waarin een ambtenaar aan een actieve bewoner uitlegt hoe de gemeente subsidieaanvragen beoordeelt of het gesprek tussen een wethouder en de voorzitter van een bewonerscommissie tijdens een partijbijeenkomst in verkiezingstijd; het zijn momenten waarin informele contacten vervlochten kunnen raken met het formele beleid. In Brazilië wordt de rol van het informele, eerder dan in Nederland, onderkend als onderdeel van de werking van bestuurlijke arrangementen. In Nederland en andere landen in de Global North wordt het belang van het informele vaak buiten beschouwing gelaten. Een focus op brokerage in participatief stedelijk bestuur, daarentegen, toont hoe formele/ officiële en informele/officieuze praktijken niet alleen naast elkaar bestaan, maar ook overlappen en met elkaar vervlochten zijn. Een besef van deze vervlechting biedt meer aandacht voor de daadwerkelijke werking van participatief bestuur. Het gaat er, bijvoorbeeld, van uit dat democratische representatieve structuren hand in hand gaan met persoonlijke onderonsjes. Op deze manier kan participatief stedelijk bestuur worden gezien als een assemblage waarin verschillende actoren, instituties en middelen met elkaar verbonden zijn. In deze assemblage spelen actieve bewoners, als brokers, een hoofdrol omdat zij veel van de onderlinge verbanden creëren en bijhouden, op zowel formele als informele wijze.

Martijn Koster (m.koster@maw.ru.nl) is als universitair hoofddocent Culturele Antropologie en Ontwikkelingsstudies verbonden aan de Radboud Universiteit.

Literatuur

- Ganuza, E., & F. Francés (2012) The deliberative turn in participation: The problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting, *European Political Science Review*, jg. 4, nr. 2, p. 283-302
- Geurtz, C. & T. van de Wijdeven (2010) Making citizen participation work: the challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands, *Local Government Studies*, jg. 36, nr. 4, p. 531-549
- Graaf, L. de, M. van Hulst & A. Michels (2015) Enhancing participation in disadvantaged urban neighbourhoods, *Local Government Studies*, jg. 41, nr. 1, p. 44-62
- Hilgers, T. (red.) (2012) *Clientelism in everyday Latin American politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Hulst, M. van, L. de Graaf & G. van den Brink (2012) The work of exemplary practitioners in neighborhood governance, *Critical Policy Studies*, jg. 6, nr. 4, p. 434-451
- Koster, M. (2016) Brokers in Participatory Urban Governance: Assembling Formal and Informal Politics, *L'Espace Politique*, jg. 29, nr. 2, 1-12
- Lieres, B. von & L. Piper (red.) (2014) *Mediated citizenship: The informal politics of speaking for citizens in the Global South*, Palgrave Macmillan, Houndmills
- Lindquist, J. (2015) 'Anthropology of brokers and brokerage', J.D. Wright (red.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, 2e editie, Elsevier, Amsterdam, p. 870-874
- Newman, J. & E. Tonkens (red.) (2011) *Participation, responsibility and choice: Summoning the active citizen in western European welfare states*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Stovel, K. & L. Shaw (2012) Brokerage, *Annual Review of Sociology*, jg. 38, p. 139-158