UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Democratie ligt op straat

Dilemma's en kansen in de interactie tussen overheid en burger

Verloo, N.

DOI
10.5553/Bk/092733872019029004007

Publication date
2019

Document Version
Final published version

Published in
Bestuurskunde

License
Unspecified

Link to publication

Citation for published version (APA):
Verloo, N. (2019). Democratie ligt op straat: Dilemma's en kansen in de interactie tussen overheid en burger. *Bestuurskunde*, *28*(4), 65-75. https://doi.org/10.5553/Bk/092733872019029004007

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

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

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

Download date:08 Sept 2026

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

VRIJ ARTIKEL

Democratie ligt op straat

Dilemma's en kansen in de interactie tussen overheid en burger*

Nanke Verloo

De participatiesamenleving brengt bestuurders, beleidsmakers, welzijnsprofessionals en burgers veelvuldig met elkaar in contact. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor lokale besluitvorming is geen gemakkelijke opgave. Vaak ontstaan er conflicten tussen partijen met tegengestelde behoeften en belangen. Burgers zetten zich af tegen beslissingen of organiseren protest. Op zulke momenten komt niet alleen de participatiesamenleving onder druk te staan, maar ook de kwaliteit van de democratie. De democratische waarde van contentieuze interacties wordt echter over het hoofd gezien. Hoe kunnen publieke professionals omgaan met de dilemma's en kansen die ontstaan in interacties die onverwachts plaatsvinden op het niveau van de straat? Om die vraag te beantwoorden pas ik de agonistische benadering van democratie toe op het handelingsrepertoire van publieke professionals die te maken krijgen met conflict. Een dramaturgische analyse van een contentieuze interactie geeft inzicht in hoe we contentieus burgerschap kunnen herkennen en erkennen.

Introductie

Democratie staat onder druk, volgens sommigen hebben wij zelfs te maken met een democratisch defect (Bekkers, Dijkstra, Edwards, Fenger, 2007). Een antwoord hierop is het democratiseren van lokale beslissingen. In de zogenaamde 'participatiesamenleving' verschuiven publieke taken van overheid naar burgers. Dat brengt bestuurders, beleidsmakers en burgers veelvuldig met elkaar in contact en maakt hen steeds meer van elkaar afhankelijk om gezamenlijk beslissingen te nemen over kleine zaken rondom lokale activiteiten, maar ook over grotere vragen zoals subsidieverstrekking, regels voor burgerinitiatieven of zelfs ruimtelijke interventies (denk aan de Omgevingswet). Dit is geen gemakkelijke opgave. Vaak ontstaan er conflicten tussen partijen met verschillende behoeften en belangen. Op zulke momenten komt niet alleen de participatiesamenleving onder druk te staan, maar staat ook de kwaliteit van de democratie op het spel (Verloo, 2018a).

Democratische besluitvorming verschuift als het ware naar het niveau van de straat of van het buurthuis naar alle plekken waar burgers en overheid met elkaar

* Dr. N. Verloo is universitair docent en onderzoeker bij de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

in contact komen. In directe interacties met burgers moet er worden onderhandeld over beslissingen. De groeiende hoeveelheid interacties tussen burgers en overheid varieert van vooraf georganiseerde inspraakmomenten tot alledaagse gesprekken en vormen van protest. Ze hebben een *limineel* karakter (Turner, 1987, p. 103), onzekerheid voert de boventoon: het is niet duidelijk wat een actie betekent voor verschillende partijen, welke partijen er eigenlijk bij betrokken zijn, en wat de gevolgen van ingrijpen of juist negeren kunnen zijn. Ze gaan vaak gepaard met sterke emoties.
De reactie van bestuurders, ambtenaren of professionals op zo'n moment is cruciaal voor hoe burgers onze democratie ervaren. De ervaring om als burger gehoord te worden of juist niet, vindt plaats tijdens alledaagse interacties op het niveau van de straat (Piven & Cloward, 1977). Dat zorgt voor dilemma's. Naar wie moet er geluisterd worden? Hoe kun je luisteren naar emotionele burgers? En hoe informeren hun verhalen het beleid? In dit artikel onderzoek ik hoe lokale professionals die verantwoordelijk zijn voor het betrekken van bewoners om kunnen gaan met contentieuze interacties.
De participatiesamenleving plaatst de lokale ambtenaar en de bestuurder in een cruciale rol om de democratie te waarborgen (Lipsky, 1980). In het vervolg van dit artikel zal ik spreken van publieke professionals als ik het heb over de veelheid aan professionals, ambtenaren en bestuurders die deze posities innemen.

Mijn benadering voor de omgang met contentieuze acties schuwt het conflict niet, maar gaat het juist aan. Ik zal eerst ingaan op de politieke theorie die stelt dat conflict noodzakelijk is voor de kwaliteit van onze democratie. Vervolgens zal ik de methodologische benadering uiteenzetten. Daarna zal ik dieper ingaan op een casus over een buurthuis in Den Haag. De casuïstiek biedt de basis om beter te begrijpen hoe publieke professionals de dilemma's en kansen van conflictueuze interacties kunnen herkennen en erkennen.

Conflict als onderdeel van democratische besluitvorming

In de bestuurskunde bestaan er uiteenlopende theorieën over het omgaan met gezamenlijke besluitvorming, bijvoorbeeld theorieën die de nadruk leggen op de argumenten waarmee partijen delibereren (Dryzek, 2000; Forester, 1999). Dit model is gestoeld op argumentatie en dus afhankelijk van burgers die in staat zijn om op een specifieke manier politiek te handelen. Als burgers niet mee kunnen doen op basis van die gedragsregels, worden zij uitgesloten en is er in de praktijk vaak sprake van falende deliberatie (Van der Arend & Behagel, 2012). Andere theorieën beargumenteren dat participatie veel meer gericht moet zijn op het gezamenlijk doen (Van de Wijdeven, 2012). Beide theorieën hebben de bestuurskunde voorzien van nuttige handelingsrepertoires om samenwerking tussen uiteenlopende partijen mogelijk te maken.
Beide zien echter iets belangrijks over het hoofd. Ten eerste zijn ze sterk gericht op het vinden van consensus, alle partijen moeten het uiteindelijk met elkaar eens worden om verder te gaan. Conflict wordt gezien als iets negatiefs wat opge-

Bestuurskunde 2019 (28) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872019029004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

lost dient te worden. Ten tweede worden partijen geacht om boven hun eigen belang uit te stijgen en gezamenlijk te werken aan het publieke belang. Het is echter bijna nooit duidelijk wat het publieke belang nu eigenlijk is. Ten derde is het grootste deel van het proces van collaboratie of deliberatie vastgelegd in formele momenten waarop de partijen samenkomen of burgers officieel kunnen inspreken. Onverwachte momenten op onverwachte plekken die niet binnen het formele repertoire vallen, worden niet als onderdeel van het proces gezien. We missen dus theorie en handelingsrepertoire om beter om te gaan met conflictsituaties.

Als reactie op de groeiende kritiek op bovenstaande modellen kwamen politiek filosofen met een derde benadering. Zij introduceren de 'agonistische democratie', waarin de uitdrukking van individuele tegenstellingen tussen subjectieve ideeën, belangen en gebruiken als essentieel onderdeel wordt gezien van een sterk democratische publieke sfeer (Mouffe, 2000). Deze benadering pleit voor een democratie waarin niet procedures centraal staan, maar individuele subjectiviteit en waar conflict en verschil juist moeten worden gewaarborgd om de representativiteit van verschillende groepen burgers te versterken zonder hen tegen elkaar uit te spelen (Young, 2000).

Deze filosofische benadering van democratie is veelbelovend in de huidige context waarin publieke professionals steeds vaker samen moeten werken met partijen die tegengestelde belangen vertegenwoordigen en daardoor noodzakelijkerwijs steeds vaker te maken krijgen met conflicten. De agonistische benadering is echter erg abstract en weinig concreet (Verloo, 2018b; Wagenaar, 2014). In de praktijk roept de term conflict vaak negatieve emoties op. We willen conflict voorkomen, managen of transformeren. De agonistische benadering spoort aan tot verandering van die negatieve associatie. Ik definieer conflict als het moment waarop belangen van publieke partijen met elkaar botsen (Coser, 1957). Die benadering biedt de mogelijkheid om zorgvuldig te kijken naar interacties in processen van gezamenlijke besluitvorming. In dit artikel pas ik dus de agonistische benadering toe op het handelingsrepertoire van publieke professionals die te maken krijgen met conflicten in de samenwerking met burgers.

Methodologische verantwoording

Dramaturgische analyse

Het concretiseren van een agonistische benadering vraagt om het zorgvuldig analyseren van de momenten waarop burgers en overheid met elkaar in conflict komen. Om deze momenten te begrijpen gebruik ik een analysemethode waarin ik narratieve analyse combineer met een dramaturgische analyse. Deze analysemethode heeft haar grondslag in het idee van Hannah Arendt dat de mens politiek actief wordt door zijn handelingen in de publieke sfeer (Arendt, 1958, p. viii). Voor Arendt is het grootste gevaar voor de democratie het negeren van politieke handelingen of het buitensluiten van groepen van deelname aan de publieke sfeer (Arendt, 1958, p. 95). Deze definitie van politiek handelen geeft aanleiding om te kijken naar alle soorten interacties tussen burgers en publieke professionals.

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Beter omgaan met die interacties vereist dat we de politieke betekenis van handelingen herkennen en erkennen. Om dat te doen analyseer ik interacties als zogenaamde 'kritieke momenten' (Cobb, 2006; Verloo, 2018c), momenten waarop de handelingen van een partij het proces van conflict of participatie zo beïnvloeden dat ze een keerpunt zijn in de relaties tussen partijen. Door kritieke momenten te analyseren beginnen we te begrijpen hoe verschillende partijen interacties ervaren, hoe er tijdens interacties processen van in- en uitsluiting plaatsvinden en hoe machtsposities ontstaan. Door middel van een narratieve analyse teken ik de verhalen van betrokkenen op (Bruner, 2004). De dramaturgische analyse helpt vervolgens om handelingen minutieus te analyseren. Hajer (2009) heeft de dramaturgische analyse eerder toegepast op de bestuurskunde door te kijken naar politici, ik pas deze analyse toe op de interacties tussen burgers en publieke professionals.
Een dramaturgische analyse analyseert kritieke momenten in termen van het *script* waarmee passend gedrag wordt aangestuurd. Het script is afhankelijk van het verhaal waarmee betrokkenen de interactie begrijpen. Het narratief stuurt handelingen, vanuit het verhaal van de bewoners was een bezetting passend gedrag. Vanuit het verhaal van de lokale professionals werd de bezetting begrepen als een *counter-script,* een script dat tegen het gepaste gedrag indruist en daarmee uitdrukking geeft aan een *counter-narrative* (Bamberg, 2004). Een script krijgt betekenis omdat het op een bepaalde manier wordt uitgevoerd, dat noemt men in de dramaturgie *staging* (Hajer, 2009). Door *artifacts* zoals matrassen mee te nemen werd de bezetting vormgegeven. De matrassen symboliseerden de betekenis van eigenaarschap. Ten slotte vinden interacties plaats in een bepaalde *setting,* de fysieke omgeving waarin interacties plaatsvinden geeft betekenis aan de handeling. Om een protest zoals de bezetting betekenis te geven, moet het plaatsvinden op een plek met symbolische waarde. Als de bewoners een ander gebouw hadden bezet, was er geen protest tegen de overname van het buurthuis gecommuniceerd. Kortom, door een dramaturgische analyse van kritieke momenten analyseer ik de dilemma's en kansen van interacties in detail.

Politieke etnografie
Voor deze analyse is het nodig om gedetailleerde observaties te doen van interacties. Politieke etnografie is een uiterst geschikte methode om de geleefde ervaring en het handelen van verschillende partijen tijdens een politiek proces te observeren en te begrijpen (Van Hulst, 2008; Wedeen, 2010). Ik deed participerende observaties om zo dicht mogelijk bij de subjectieve realiteit van de situatie te komen door langdurig mee te lopen met verschillende belangrijke personen, hun handelen te observeren en dat in zo veel mogelijk details te beschrijven (Geertz, 1973). Daarnaast deed ik interviews om de betekenis van de observaties te valideren vanuit het perspectief van de betrokkenen.

De onderstaande casestudie is gebaseerd op politieke etnografie die ik tussen 2009 en 2014 heb uitgevoerd in en rondom een lokaal buurthuis in Den Haag. In die periode heb ik de gebeurtenissen gevolgd door de handelingen van bewoners, beleidsmakers, welzijnswerkers, jongerenwerkers, wijkagenten en een consultant

Bestuurskunde 2019 (28) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872019029004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

op de voet te volgen. Ik heb participerende observaties gedaan tijdens vergaderingen, bijeenkomsten, vieringen, alledaagse activiteiten in het buurtcentrum, maar ook bij gebeurtenissen op straat rondom het buurthuis, in het stadhuis en op het politiebureau. Na de geobserveerde interacties heb ik betrokkenen steeds gevraagd om op de gebeurtenissen te reflecteren. Daarnaast hebben betrokkenen in 25 narratieve interviews (Georgakopoulou, 2006) hun beleving van het hele proces chronologisch opgetekend. Om mijn bevindingen te valideren en een aanzet te doen voor het maken van een praktijkanalyse, is aan het eind van het onderzoek door verschillende partijen op mijn bevindingen gereflecteerd door middel van focusgroepgesprekken.

Handelingsrepertoire voor contentieuze interacties

Introductie van casus de Cockpit

Deze casus vertelt het verhaal van een langslepend conflict tussen bewoners, welzijnswerkers en lokale ambtenaren.[1] In de jaren dat er nog aan de VINEX-wijk werd gebouwd, kreeg een groep bewoners een container toegewezen waarin buurtactiviteiten werden georganiseerd. De bewoners hadden in hun vorige buurt, de Schilderswijk, al veel ervaring met het organiseren van lokale activiteiten en namen deze uitdaging met veel enthousiasme aan. De container werd de Cockpit gedoopt en functioneerde jarenlang als buurthuis. Ondertussen werd de buurt verder afgebouwd en werd er een professioneel multifunctioneel centrum geopend. In eerste instantie dachten de organisatoren van de Cockpit, die in de buurt bekendstonden als 'de Cockpitters', dat zij een fysieke plek zouden krijgen in dit multifunctionele centrum om zo hun activiteiten voort te zetten.

In diezelfde periode werd er echter steeds vaker met schuine ogen gekeken naar de activiteiten in de Cockpit. Ondanks dat de Cockpit een samenwerkingsverband was aangegaan met een andere buurtorganisatie, werd de Cockpit door het lokale bestuur gezien als een 'privéaangelegenheid waarin er alleen activiteiten voor de Cockpitters werden georganiseerd en niet voor de hele buurt' (ambtenaar, 2011). Het narratief van publieke professionals wijst de periode van de Cockpit aan als 'een periode waarin de voedingsbodem werd gelegd voor de problematiek' (politieagent, 2010). Een narratief stuurt het mogelijke handelingsrepertoire: vanuit het verhaal van een privéaangelegenheid is het niet passend de Cockpitters te ondersteunen met een eigen plek in het multifunctionele centrum. Zij kregen die dan ook niet, maar werden als vrijwilligers betrokken bij activiteiten in het centrum. Die beslissing resulteerde in grote teleurstelling bij de Cockpitters. In hun narratief was de Cockpit van grote waarde voor de buurt en inclusief voor uiteenlopende groepen buurtbewoners die allemaal deelnamen aan hun activiteiten. Zij zagen het verdwijnen van de Cockpit als een groot verlies voor de buurt en in tegenspraak met het participatiebeleid om burgers verantwoordelijk te maken voor buurtactiviteiten. De lokale overheid zette in op burgerparticipatie; daarom

1 Voor een uitgebreide casusbeschrijving zie Verloo, 2015.

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

bleven zowel professionals als burgers zich inzetten voor samenwerking in het multifunctionele centrum.

Kritieke momenten herkennen en erkennen
Omgaan met contentieuze interacties vraagt in eerste instantie om het begrijpen van de verhaallijnen van verschillende partijen. Partijen construeren verschillende verhaallijnen om situaties te begrijpen. Sommige verhaallijnen worden dominant en andere nemen een marginale positie in. Dominante verhalen worden vaak gezien als de waarheid of de realiteit; daarmee beïnvloeden ze mogelijke oplossingen en handelingsrepertoires (Bamberg, 2004, p. 360). Marginale verhalen worden minder breed gedragen, zijn vaak minder geaccepteerde interpretaties van gebeurtenissen en worden veelal verteld door mensen die een marginale positie innemen (Talbot, 1996). Wanneer het narratief van een partij niet wordt herkend als een publiek verhaal, wordt die groep uitgesloten van het besluitvormingsproces. Een eerste handelingsrepertoire voor publieke professionals is dus te onderzoeken welke verhalen er over hetzelfde vraagstuk bestaan, welke groepen zich met die verhalen identificeren en welke verhalen dominante of marginale posities innemen.

In het besluitvormingsproces over het Haagse buurthuis zien we hoe het narratief van de Cockpit als privéaangelegenheid dominant werd. Daarmee had dit dominante narratief ook directe gevolgen voor de interacties tussen publieke professionals en bewoners:

> *Wij wilden heel erg van dat [Cockpit] stigma af. Want de Cockpit was heel negatief. Ook in de buurt: 'Oh, dat zijn die oud-Cockpitters. Daar moeten wij niets mee te maken hebben.'* (ambtenaar, 2011)

De strategie (De Certeau, 1984) om de herinnering aan de Cockpit geen ruimte te geven in het nieuwe centrum plaatste de welzijnswerkers in een moeilijke rol. Aan de ene kant moesten zij de bewoners van de Cockpitgroep betrekken als vrijwilligers bij activiteiten en aan de andere kant moesten zij voorkomen dat de Cockpit zou worden gekopieerd naar het nieuwe centrum.
Tijdens een alledaagse interactie in het buurthuis observeerde ik het volgende:

> *De manager tegen een bewoner: 'Wij als agogen hebben ook een pedagogische verantwoordelijkheid.'*
>
> *Bewoner: 'Ik vind het gewoon gezellig en je krijgt er energie van, gezellig met z'n allen. Waar ik voor streef, voor gezelligheid, dat deden we vroeger ook met de jeugd.* (2009)

Deze interactie laat zien hoe de twee langs elkaar heen praten en elkaars verhaal niet begrijpen of herkennen. Het formele taalgebruik van de manager sluit niet aan bij de informele en op emotie gebaseerde woorden van de bewoner. De manager wil haar de ruimte geven activiteiten te organiseren binnen de gestelde regels,

Bestuurskunde 2019 (28) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872019029004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

maar in de interactie bevestigt hij enkel zijn formele rol. Daarmee erkent hij niet de wens van de bewoner. Door niet op zijn positie te reageren erkent de bewoner op haar beurt ook niet de formele rol van de manager en de kaders waarbinnen hij haar wil laten participeren. Door naar vroeger te verwijzen probeert zij de herinnering aan de Cockpit onderdeel te maken van het gesprek, maar het dominante narratief geeft de manager geen ruimte die herinnering te erkennen. De interactie leidt bij beiden tot groeiende frustratie terwijl er eigenlijk genoeg ruimte is voor beide soorten activiteiten. Doordat beide partijen elkaars verhalen niet kennen en begrijpen, zorgt een alledaagse interactie ervoor dat de verhaallijnen, en daarmee de partijen zelf, steeds verder uit elkaar groeien.

Een tweede handelingsrepertoire voor het omgaan met contentieuze interacties is om kritieke momenten te herkennen. De analyse van dominante en marginale verhalen vormt de context waarbinnen politiek handelen tijdens interacties kan worden herkend en begrepen. Een aantal jaren na de opening van het nieuwe centrum bezet de Cockpitgroep het centrum:

> *Anderen uit de buurt brachten eten en drinken. Het buurtcentrum was weer even van hen. Na een aantal dagen gebeurde er echter niets, niemand van de welzijnsinstelling kwam met hen praten, niemand van de gemeente schonk hen aandacht, en zelfs politie kwam hen er niet uit gooien! Teleurgesteld droop de groep af naar huis*. (2009)

Als we de narratieve analyse toepassen op de bezetting, beginnen we de dilemma's en kansen ervan te begrijpen. Vanuit het dominante narratief is de bezetting simpelweg een vervelende poging om de ontwikkeling van een professioneel buurtcentrum in de weg te zitten. De reactie van de welzijnsinstelling was dan ook om zich direct terug te trekken uit het centrum, de gemeente besloot ook om niets van zich te laten horen en zelfs de politie werd niet ingezet om de bewoners eruit te zetten. Vanuit het dominante narratief worden de Cockpitters begrepen als mensen die enkel hun privébelang vertegenwoordigen. Daardoor wordt de bezetting ook automatisch in het privédomein geduwd en is er geen noodzaak om de bezetting te herkennen als politiek handelen of als een poging tot inspraak in lokale besluitvorming.
Als we de bezetting vanuit de verhaallijn van de Cockpitters bezien, herkennen we echter wel degelijk politiek handelen waarmee zij een kritiek moment veroorzaken. De onverwachte actie is een tactisch (De Certeau, 1984) protest tegen dat besluit en de ervaringen waarin de Cockpitgroep geen medezeggenschap had over buurtactiviteiten. Het script waarin andere bewoners hulp bieden aan de bezetters, geeft een onderbouwing aan het marginale verhaal waarin zij wel degelijk voor de hele buurt van belang zijn en een publieke rol innemen. De dramaturgie van de bezetting is, zoals eerder beschreven, betekenisvol omdat zij in de uitvoering eigenaarschap met behulp van *artifacts* (matrassen) symboliseren en de setting communiceert direct het *counter-narrative*. Dus ondanks het feit dat de bezetting geen officiële vorm van protest of inspraak is, communiceert zij een publiek belang en proberen de bewoners een kritiek moment te veroorzaken.

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De reactie van publieke professionals om de bezetting te negeren is een strategie (De Certeau, 1984) om met contentieuze interacties om te gaan en conflict ogenschijnlijk te managen. In eerste instantie lijkt het een succesvolle manier om een botsing te vermijden. Maar als we beter kijken, zien we iets anders. De bezetting had een *limineel* karakter (Turner, 1987, p. 103) waarin er tijdelijk onzekerheid bestaat over posities, relaties, betekenis en identiteit. Die onzekerheid moet eerst opgehelderd worden, het zou moeten worden gezien als een belangrijke bron van informatie. Als lokale beleidsmakers de bezetting als een kritiek moment hadden herkend, hadden zij de kans kunnen aangrijpen om beter te begrijpen wat er speelde in het multifunctionele centrum. Zij hadden de opdracht gegeven de bewoners als vrijwilligers te betrekken bij activiteiten en nu hadden deze mensen het pand bezet. Die actie is een politieke handeling die een publiek verhaal vertelt en erkenning behoeft.

Een derde handelingsrepertoire is om tijdens kritieke momenten het politiek handelen van de betrokkenen te erkennen. Het vereist dat publieke professionals te midden van al het tumult even stilstaan en reflecteren op de verhalen waarin het kritieke moment ontstaat. Door naar de situatie te kijken vanuit verschillende narratieven wordt duidelijk waar een partij erkenning behoeft. De dramaturgie van erkenning is belangrijk: de taal die mensen gebruiken om anderen aan te spreken, de manier waarop er wordt gesproken en de locatie of plek waar de interactie plaatsvindt, bepalen of erkenning daadwerkelijk als zodanig overkomt. Net zoals een bezetting plaatsvindt op een plek van betekenis, zo had gepaste erkenning ook alleen plaats kunnen vinden tijdens de bezetting in het buurthuis. Het moment waarop erkenning wordt gegeven, is eveneens veelbetekenend. Na de bezetting besluiten de gemeente en de welzijnsinstelling dat er nieuw personeel komt dat meer openstaat voor de inbreng van bewoners. Een weloverwogen beslissing met goede intenties, maar voor de Cockpitgroep was dit te laat. Hun ervaring van 'niet serieus te zijn genomen' bleef tot jaren na de bezetting de boventoon voeren.
Ook emoties zijn een belangrijk onderdeel van de dramaturgie van erkenning. De alledaagse interacties laten zien hoe lastig het is voor publieke professionals om vanuit een formele rol om te gaan met emoties. In de onderhandeling tussen overheid en burger lijken emoties niet thuis te horen. Ze worden doorgaans gezien als wisselvallig en onbetrouwbaar; de rede daarentegen wordt beschouwd als doordacht en logisch (Gabriels, Koenis, & Swierstra, 2018). Emoties worden hierdoor bestempeld als een slechte raadgever voor beleid en in het privédomein begrepen. Ook in Den Haag reflecteerden professionals op de bezetting door te stellen dat zij het ook 'te riskant vonden om met deze boze burgers in gesprek te gaan' (reflectiesessie, 2013). Zij durfden de confrontatie niet aan te gaan. Vanuit het agonistische perspectief is dit een gemiste kans om meervoudige belangen en subjectiviteit onderdeel te maken van de publieke sfeer (Young, 2000). Juist de uitdrukking van emoties biedt een handreiking om het gesprek aan te gaan. Natuurlijk moet dit veilig gebeuren en mag er geen geweld aan te pas komen. In Den Haag zijn de emoties echter genegeerd door helemaal niet te reageren op de bezetting. Zelfs als de politie was gestuurd om de bezetters eruit te zetten, was er

Bestuurskunde 2019 (28) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872019029004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

meer erkenning gegeven aan de emoties van de Cockpitgroep. Zo'n reactie had betekenis gegeven aan de bezetting, door de bezetting weliswaar af te keuren was er indirect erkenning gegeven aan het burgerschap van de groep. Door de bezetting als geheel te negeren werd niet alleen het narratief van de burgers, maar ook hun politiek handelen buitenspel gezet in de besluitvorming rondom het buurthuis.

Conclusie: marginale verhalen horen bij besluitvorming

De dramaturgie van erkenning en de symbolische rol van de setting, het script en de uitvoering daarin onderstrepen het democratische belang van interacties tussen burgers en publieke professionals op straat of in het buurthuis. In dit artikel heb ik geanalyseerd hoe er om wordt gegaan met contentieuze interacties waarin de samenwerking tussen partijen in een participatief besluitvormingsproces op het spel komt te staan. Democratie vindt niet alleen plaats in formele processen zoals stemmen of inspraakmomenten, maar ook tijdens alledaagse en contentieuze interacties op het niveau van de straat.
Een agonistische benadering van democratie biedt de mogelijkheid om het conflict centraal te stellen in democratische besluitvorming. Op basis van een etnografische studie heb ik een contentieuze interactie geanalyseerd en op die manier handelingsrepertoire aangedragen om de agonistische benadering in de praktijk handen en voeten te geven.
Interacties tussen bewoners en publieke professionals zijn cruciaal in de ervaring van burgerschap. Tijdens deze interacties ervaren mensen dat ze wel of niet gehoord worden. De narratieve analyse maakt machtsrelaties zichtbaar door te analyseren hoe dominante verhalen de ruimte van marginale verhalen in het besluitvormingsproces beperken of die zelfs helemaal uitsluiten. Deze verhouding tussen dominante en marginale verhalen stuurt het repertoire waarin partijen kunnen samenwerken en elkaar kunnen begrijpen. Met die machtsverhouding is op zichzelf niets mis, het hoort bij de rolverdeling tussen burger en bestuur. Maar als de twee met elkaar in contact komen, lijkt het lastig marginale verhalen te herkennen als behorend tot het publieke domein. Publieke professionals reageren vaak door ze terug te duwen in de privésfeer, terwijl de marginale verhalen van burgers wel degelijk een publieke betekenis uitdragen. In het private domein worden publieke verhalen tastbaar. Een participatiesamenleving vereist een inclusieve publieke sfeer waarin marginale verhalen ook onderdeel zijn van besluitvorming.

Het eerste handelingsrepertoire voor publieke professionals is dus te onderzoeken welke verhalen er over hetzelfde vraagstuk bestaan, welke groepen zich met die verhalen identificeren en welke verhalen dominante of marginale posities innemen. Het tweede handelingsrepertoire is om kritieke momenten te herkennen. Veel momenten waarin burgers handelen, zijn niet kritiek voor publieke professionals, maar wel voor burgers. Als die momenten onverhoopt over het hoofd worden gezien of actief worden genegeerd, heeft dat negatieve gevolgen voor de

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

relatie tussen burgers en overheid. Mijn analyse liet zien dat geïmproviseerde en tactische handelingen niet worden herkend als vormen van inspraak. Zo'n smalle definitie van politiek handelen sluit burgers buiten wiens handelingen niet binnen het formele repertoire van de participerende burger vallen. Die uitsluiting van de publieke sfeer heeft grote gevolgen voor de kwaliteit van onze democratie (Arendt, 1958). Door de dramaturgie van handelingen te observeren herkennen we de publieke betekenis van ogenschijnlijk private acties. Door kritieke momenten en emoties als informatiebron te gebruiken, kunnen we erkenning geven aan wat er op dat moment echt belangrijk is en ontstaat er een inclusieve publieke ruimte. Het derde handelingsrepertoire is dus om tijdens kritieke momenten het politiek handelen van de betrokkenen te erkennen.

Die erkenning is in sterke mate afhankelijk van de reactie van publieke professionals die een machtspositie innemen. Erkenning betekent overigens niet dat bewoners altijd gelijk moeten krijgen. De beslissing om het welzijnswerk te professionaliseren en kaders te stellen voor bewonersparticipatie is heel legitiem. Mijn analyse laat echter zien dat er veel onnodige spanningen en miscommunicaties ontstaan in alledaagse interacties omdat bewoners en publieke professionals elkaars verhaal en handelen niet herkennen en erkennen. Dat maakt diezelfde interacties ook de plek waar de samenwerking verbeterd kan worden. Erkenning zit hem niet in het geven of krijgen van gelijk, maar in de wetenschap dat je verhaal begrepen wordt en toekomstige besluiten informeert. Het herkennen en erkennen van kritieke momenten biedt de mogelijkheid om burgers te betrekken op momenten die zij kiezen, op manieren die zij uitvoeren en op plekken die voor hen betekenisvol zijn. Dan liggen de kansen voor onze democratie ineens op straat.

Literatuur

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

Bamberg, M. (2004). Considering counter narratives. In *Considering counter-narratives: Narrative, resisting, making sense* (pp. 351-371). Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.

Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., & Fenger, M. (2007). *Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy*. Hampshire: Ashgate Publishing.

Bruner, J. (2004). Life as narrative. *Social Research, 71*(1), 691-711. https://doi.org/10.1007/s10780-008-9039-2

Cobb, S. (2006). Developmental approach to turning points: Irony as an ethics for negotiation pragmatics. *Harvard Negotiation Law Review, 11*, 147.

Coser, L.A. (1957). Social conflict and the theory of social change. *The British Journal of Sociology, 8*(3), 197-207. https://doi.org/10.2307/586859

De Certeau, M. (1984). *The practice of everyday life*. Berkeley, CA: University of California Press.

Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press on Demand.

Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bestuurskunde 2019 (28) 4
doi: 10.5553/Bk/092733872019029004007

Dit artikel uit Bestuurskunde is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Gabriels, R., Koenis, S., & Swierstra, T. (2018). *Het hart op de tong: Emoties in de politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic books.

Georgakopoulou, A. (2006). Thinking big with small stories in narrative and identity analysis. *Narrative Inquiry, 16*(1), 122-130. https://doi.org/10.1075/ni.16.1.16geo

Goodin, R.E., & Dryzek, J.S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society, 34*(2), 219-244. https://doi.org/10.1177/0032329206288152

Hajer, M.A. (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.* New York: Russell Sage.

Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. London: Verso.

Piven, F.F., & Cloward, R.A. (1977). *Poor people's movements: Why they succeed, how they fail.* New York: Pantheon.

Talbot, J. (1996). Affirmation and resistance of dominant discourses: The rhetorical construction of pregnancy. *Journal of Narrative and Life History, 6*(3), 225-251. https://doi.org/10.1075/jnlh.6.3.02aff

Turner, V.W. (1987). Betwixt and between: The liminal period in rites of passage. In *Betwixt and between: Patterns of masculine and feminine initiation* (pp. 3-19). La Salle, IL: Open court publisher.

Van der Arend, S., & Behagel, J. (2012). Het falen van deliberatie. *Bestuurskunde, 21*(1), 61-70.

Van de Wijdeven, T. (2012). *Doe-democratie*. Delft: Eburon Uitgeverij.

Van Hulst, M. (2008). Quite an experience: Using ethnography to study local governance. *Critical Policy Studies, 2*(2), 143-159. https://doi.org/10.1080/19460171.2008.9518535

Verloo, N. (2015). *Negotiating urban conflict: Conflicts as opportunity for urban democracy*. Doctoral dissertation, University of Amsterdam.

Verloo, N. (2018a). Conflict als democratische kans: handelingsrepertoire voor publieke conflicten. In S. de Lange & J. Zuure (Eds.), *#Woest: De kracht van verontwaardiging.* (pp. 272-288). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Verloo, N. (2018b). Governing the global locally: Agonistic democracy practices in The Hague's Schilderswijk. *Urban Studies, 55*(11), 2354-2371. https://doi.org/10.1177/0042098017732715

Verloo, N. (2018c). Social-spatial narrative: A framework to analyze the democratic opportunity of conflict. *Political Geography, 62*, 137-148. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.11.001

Wagenaar, H. (2014). The agonistic experience: informality, hegemony and the prospect for democratic governance. In S. Griggs, A.J. Norval, & H. Wagenaar (Eds.), *Practices of freedom: decentred governance, conflict and democratic participation* (pp. 217-248). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Wedeen, L. (2010). Reflections on ethnographic work in political science. *Annual Review of Political Science, 13*, 255-272.

Young, I.M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.