UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De interactiologica van verzet: een dramaturgische analyse van escalatie tijdens een inspraakavond

van Haperen, S.

DOI

[10.5553/BenM/138900692018045003003](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692018045003003)

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Haperen, S. (2018). De interactiologica van verzet: een dramaturgische analyse van escalatie tijdens een inspraakavond. *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 45(3), 268-287. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692018045003003>

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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

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

De interactiologica van verzet: een dramaturgische analyse van escalatie tijdens een informatieavond

*Sander van Haperen**

Als participatievorm wordt 'informer' veelvuldig ingezet in de praktijk. Dat loopt niet altijd zoals gepland. Informeren staat te boek als weinig effectief of invloedrijk. In dit artikel wordt beargumenteerd dat de kwaliteit van deliberatie samenhangt met de uitvoering van de machtsstrijd tussen bestuurders en bewoners. Een dramaturgische analyse laat zien hoe een informatiebijeenkomst over een Amsterdamse daklozenvoorziening escaleert en het beleidsproces uiteindelijk frustreert. De performance van de avond hangt nauw samen met de specifieke vorm van verzet die ontstaat. Op deze analyse volgt een pleidooi: informeren kan, afhankelijk van de uitvoering, bijdragen aan de kwaliteit van de publieke sfeer.

Inleiding

Informer als participatievorm is omstreden. Bovendien loopt het vaak niet zoals gepland. Wat mag verwacht worden van het verloop van bijeenkomsten waarbij bewoners geïnformeerd worden over lastige besluiten? Om te laten zien hoe de machtsstrijd tussen bestuurders en bewoners vorm krijgt, wordt in dit artikel de escalatie van een informatieavond onderzocht.

In de afgelopen jaren zijn informatiebijeenkomsten vaak negatief in het nieuws geweest. Zo escaleerden in 2015 en 2016 verschillende bijeenkomsten over de vestiging van asielzoekerscentra. Een informatiebijeenkomst in Steenbergen 'ont-aardde in een grimmig debat waarbij de burgemeester en voorstanders werden uitgeweid' ('Steenbergen: het protest dat "de toon zette voor azc-debat"', 2016). In Rotterdam moest burgemeester Aboutaleb boze buurtbewoners kalmeren tijdens een 'roerige informatiebijeenkomst in een tent' ('Roerige informatieavond over komst azc Rotterdam', 2015). Buiten de tent stond nog een honderdtal bewoners voor wie geen plek was; zij gingen de confrontatie aan met politie. In Utrecht vreesde de gemeente de komst van 'ongewenste bezoekers, en dus moest iedereen die naar binnen wilde zich legitimeren. Ook moesten belangstellenden de uitnodiging voor de avond meenemen' ('Opstootjes bij bijeenkomst asielopvang Utrecht', 2016) Dat beeld van onredelijke, boze burgers vormt een schril contrast met bestuurlijke voorstellingen van de participatiesamenleving. Van burgers wordt gevraagd dat zij verantwoordelijkheid en initiatief nemen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011). Vaak ook verloopt participatie wel zoals gewenst, getuige de vele succesverhalen door het hele land (Pröpper e.a., 2008; Tops,

* Sander van Haperen MSc is promovendus Political sociology aan the Amsterdam Institute for Social Science Research, Universiteit van Amsterdam.

2008). Daar zien we bewoners die op gepaste wijze participeren. Welke omstandigheden dragen bij aan escalatie?

Er bestaan veel verwachtingen over de manier waarop burgers participeren. Er gelden geschreven en ongeschreven regels over wat gepast is in participatie. Wie schreeuwt, is af. Diskwalificatie van burgers die deze regels breken, ligt voor de hand: onderbuik, boos, *not in my backyard*-gedrag. Dat zij onredelijk zijn, zou blijken uit het feit dat ze zich niet laten overtuigen door redelijke argumenten. De suggestie lijkt daarbij dat de opzet van informatieavonden vraagt om het bedwingen van boze burgers, omdat ze een verstoring vormen van de 'normale' gang van zaken.

Het is niet vanzelfsprekend wat redelijke participatie is. Dat hangt af van inhoud en sociale normen, maar ook van specifieke omstandigheden: 'what the settings (practices, forms) do to those engaged in them in concrete cases of public participation' (Edelman, 1964, 44). In de woorden van Maarten Hajer: 'the setting in which utterances are made has a performative dimension: practices of participation construct their participants and some may construct people as protesters, whereas other practices may create collaborators' (2005, p. 626). Wat 'gepast' is tijdens een informatiebijeenkomst staat dan ook niet vast. Juist de gang van zaken tijdens participatie is onderhevig aan machtsstrijd.

Het kernargument van dit artikel is dat het verloop van een participatiebijeenkomst als interactiologica tot stand komt. Scherper gesteld: als het niet gewenst is dat mensen vanuit achterin de zaal schreeuwen, kunnen we ons afvragen waarom we bijeenkomsten zo organiseren dat er een 'achterin de zaal' is. Dezelfde mensen die schreeuwen tijdens een informatieavond zouden dat, wellicht, niet doen wanneer ze aan tafel tegenover elkaar zitten. De omstandigheden van een gesprek aan tafel dragen bij aan een ander soort interactie dan schreeuwen. De totstandkoming van een interactiologica is een machtsstrijd. Soms staat dat expliciet ter discussie: 'een beetje volwassen met elkaar praten', naar elkaar luisteren, elkaar laten uitspreken. Soms betreft het een beroep op normen en waarden, de wens dat mensen 'normaal doen' of 'lief zijn voor elkaar'. Vaak ook blijft het impliciet: wie zit aan het hoofd van de tafel, wie heeft het gezag om uitgebreid het woord te nemen, naar wie wordt aandachtig geluisterd. Zulke schermutselingen geven uiting aan een machtsstrijd die samenhangt met het verloop van de interactie. De opzet van deze strijd draagt bij aan specifieke vormen van verzet. Wanneer we zogenoemd 'boze burgers' treffen onder andere omstandigheden, in andere rollen, is het de vraag of schreeuwen nog de uitvoering is die past.

Dat roept de vraag op wat voor omstandigheden bijdragen aan escalatie. In dit artikel staat daarom centraal: 'Hoe krijgt de machtsstrijd tussen bestuurders en bewoners gestalte tijdens een informatiebijeenkomst?' Deze vraag zal worden beantwoord door een specifieke casus te bekijken: een informatiebijeenkomst in 2005 over de vestiging van een faciliteit voor daklozen in Amsterdam. Deze casus is geschikt om drie redenen. Ten eerste is een daklozenvoorziening, net als een asielzoekerscentrum, een *human service facility*, die te boek staan als berucht controversieel (Gaber, 1996; Karsten, 2012; Takahashi & Gaber, 1998). Daarmee zijn ze tekenend voor escalatie bij informatieavonden als onderdeel van gemeentelijke beleidsprocessen. Ten tweede is de casus goed gedocumenteerd met video, ver-

Sander van Haperen

slagen en interviews met betrokkenen. Ten derde blijkt het verzet tijdens deze informatieavond een kritiek moment. Bewoners worden die avond geïnformeerd over het genomen besluit dat een zorgfaciliteit voor daklozen in hun woonwijk zal worden gevestigd. Nadien nemen bewoners juridische stappen om het beleidsproces te bestrijden.

In bestuurskundige literatuur wordt 'informer'en' doorgaans als weinig invloedrijk of effectief gezien (Arnstein, 1969; Fung, 2009). Een neveneffect van de nadruk op zogezegd hogere participatie is dat er relatief weinig empirisch onderzoek wordt gedaan naar 'informer'en' (voor Nederlandse uitzonderingen zie onder meer Karsten, 2013). Innovatieve deliberatieve arrangementen en experimenten verdienen terecht veel aandacht. Desalniettemin wordt in beleidsprocessen vaak gekozen voor informatiebijeenkomsten (Karsten, 2012, 2013). Meer intensieve participatie ligt niet altijd voor de hand wanneer lastige besluiten moeten worden toegelicht. Daarbij spelen afwegingen zoals inhoudelijke complexiteit, kosten, tijd, of strategie (Van Hulst e.a., 2007). Wegens de veelvuldige inzet van informerende arrangementen is inzicht in escalatie onverminderd relevant. Bovendien vertegenwoordigen deelnemers van intensieve deliberatie vrij specifieke bevolkingsgroepen, terwijl deelname aan informatiebijeenkomsten diverser is (Denters e.a., 2011). In de praktijk is het dus juist hier dat bewoners bestuurders treffen, en vaak voor het eerst. Het zijn daarom cruciale momenten om vorm te geven aan politieke verhoudingen. Hoewel informatieavonden te boek staan als weinig deliberatief, is er onverkort sprake van interactie in de ontmoeting tussen bewoners en bestuurders. Ook (of juist) wanneer bewoners beperkte invloed hebben, kan escalatie ontstaan.

Om te analyseren hoe een interactielogica tot stand komt, kan gekeken worden naar *performances*, de uitvoering van die inherente machtsstrijd. De analyse van performances in dit artikel is gebaseerd op de dramaturgische benadering van Maarten Hajer (cf. Edelman, 1964; Gomart & Hajer, 2003; Hajer, 2005; Hajer & Laws, 2006). In de analyse van de uitvoering draait het om drie dramaturgische componenten: *scripting*, *staging* en *setting*. Hoewel aandacht voor performances in participatieprocessen niet nieuw is, bijvoorbeeld als onderdeel van procesbegeleiding, leidt dit vaak tot een pleidooi voor de inzet van vernieuwende deliberatieve arrangementen (Bruijn e.a., 1998; Edelenbos, 2000). De dramaturgische analyse in dit artikel leidt tot een ander pleidooi: herbezinning op de uitvoering van informatiebijeenkomsten.

De logica van participatie: invloedrijk en effectief?

In bestuurskundige literatuur is kritiek op informatiebijeenkomsten vooral gericht op de invloed die burgers hebben op besluiten, en de effectiviteit van participatie.

Informer'en' als weinig invloedrijk

In vergelijking met vernieuwende participatievormen staat 'informer'en' te boek als weinig invloedrijk. In tegenstelling tot participatievormen zoals budgetbeheer

of cocreatie, staan informatiebijeenkomsten laag op de ladder van bewoners-betrokkenheid (Arnstein, 1969). Sherry Arnstein ziet machtsverdeling als het doel van participatie: 'the means by which they [have-nots] can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society' (1969, p. 216). De mate van invloed die burgers hebben op de uitkomst van participatie bepaalt de hoogte op de participatieladder. Die invloed is bij vormen van 'informerende' in het ergste geval beperkt tot symboliek: bewoners mogen aanhoren, maar hebben geen invloed op besluiten (1969, p. 217). Instrumenten waarbij burgers meer invloed hebben op uitkomsten, bijvoorbeeld wanneer zij controle over budgetten uitoefenen, gelden daarom als een hogere vorm van participatie. Ook andere invloedrijke denkers classificeren participatievormen op basis van ideaaltypen. Zo maakt Archon Fung onderscheidt tussen drie dimensies van participatie: wie neemt deel, hoe verloopt de communicatie, en wat is de mate van invloed (Fung, 2009). Het gaat daarbij om verbetering van deliberatieve beleidsvorming door intensivering van betrokkenheid bij beleidsprocessen.

De ideaaltypische classificatie maakt het verleidelijk om de kwaliteit van deliberatie te beoordelen met een lijst van criteria en voorwaarden. Zo geldt de mate van invloed op besluitvorming *ex post*: in hoeverre zijn de wensen van bewoners te herkennen in het uiteindelijke besluit? In deze classificatie is de deliberatieve kwaliteit van een louter informerende bijeenkomst per definitie problematisch, omdat de invloed van bewoners op besluitvorming beperkt is.

Het uitgangspunt van dit artikel is dat de kwaliteit van deliberatie alleen kan worden beoordeeld als concrete praktijk. Niet elke informatiebijeenkomst kent dezelfde opzet of hetzelfde verloop. Mogelijk kunnen ook informatiebijeenkomsten van hoge deliberatieve kwaliteit zijn. Dit uitgangspunt is gestoeld op het werk van John Dewey (Dewey, 1927; cf. Gomart & Hajer, 2003; cf. Laws & Forester, 2015). Van belang is daarbij dat niet alleen de uitkomst, maar ook het proces cruciaal is voor de kwaliteit van politieke verhoudingen (cf. Dryzek, 1994). Die verhoudingen moeten steeds opnieuw tot stand worden gebracht. Bij elk proces waar burger en bestuur elkaar treffen, staan machtsverhoudingen op het spel. In dat licht is het niet vanzelfsprekend dat een proces van cocreatie 'invloedrijker' is dan informeren.

Om de logica van escalatie tijdens een informatiebijeenkomst te begrijpen gaat in dit artikel de aandacht uit naar het verloop van een specifieke casus. Het doel is niet om *ex post* vast te stellen of informerende bijeenkomsten categorisch niet-deliberatief zijn. Hoe de machtsstrijd tussen bewoners en bestuurders vorm krijgt, kan beter begrepen worden in samenhang met de specifieke omstandigheden waarin die strijd tot uiting komt.

Informerende als weinig effectief

Effectiviteit is, naast de invloed van burgers, een belangrijk argument voor vernieuwende vormen van deliberatie. Dit argument staat in de theoretische traditie van Habermas, die stelt dat de kwaliteit van deliberatie afhankelijk is van bepaalde voorwaarden (Habermas, 1987). Vormen van participatie waarin de dialoog tussen burger en bestuur effectief is, dienen een democratisch doel: op het spel staan politieke verhoudingen, en daarmee de publieke sfeer. Om een rol van

Sander van Haperen

betekenis te kunnen spelen in deliberatie moeten beperkingen aan toegankelijkheid en vrije gedachtenuitwisseling worden geminimaliseerd (Habermas, 1987). Criteria zoals openbaarheid, wederkerigheid en verantwoordelijkheid bepalen hoe effectief deliberatie kan zijn (cf. Bohman, 1996; Gomart & Hajer, 2003, 45; cf. Gutman & Thompson, 1996). Wat effectief is, hangt in deze 'discursieve ethiek' af van redelijke gedachtenuitwisseling en dialoog (Habermas, 1993). De ratio is gediend bij de normen van redelijkheid.

Daarbij is de verhouding tussen bestuurder en burger van cruciaal belang. Of participatie effectief is, kan worden beschouwd in samenhang met relationele en emotionele aspecten (Bröer & Duyvendak, 2009; Kampen, Verhoeven & Verplanke, 2013). Cruciaal is dat overheid en burger samen vormgeven aan de publieke sfeer (Meuhlebach, 2012). Hiermee verschuift niet alleen de aandacht van effectieve naar affectieve kwaliteit van interactie, ook doet het meer recht aan uitgangspunten van procesgeoriënteerde analyse en gesitueerde kennis.

Een voorbeeld is 'Inspraak Nieuwe Stijl', gericht op effectieve, snellere en betere besluitvorming door professionalisering en consultatie in opeenvolgende stappen (Pröpper e.a., 2008). Met name bij projecten in de publieke ruimte geeft het Rijk zichzelf de opdracht om het planproces meer omgevingsgericht te maken door in elke fase maatschappelijke inbreng te garanderen: 'Participatie gaat immers over de opgave, de mogelijke oplossingen, de afweging tot een voorkeursoplossing en de inpassing van die oplossing' ('Code Maatschappelijke Participatie: Eerder, breder en beter. Maatschappelijke participatie bij – MIRT – projecten', 2014). Ook in de decentralisatie van maatschappelijk beleid wordt groot belang gehecht aan participatie, zoals het geval is bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (Van der Veer, Schalk & Gilsing, 2011) en wijkgerichte aanpak (Van Stokkom, Becker & Eikenaar, 2013). Daar geldt: een 'goede verstandhouding tussen overheid en samenleving is noodzakelijk' (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2014, 19). Het creëren van draagvlak dient hier de effectiviteit. De houding van professionals jegens de burger is daarom van belang: 'Zonder de juiste houding, competenties en vaardigheden mislukt iedere consultatie en iedere toets. Een positieve en open grondhouding, kunnen luisteren en de wil om kennis te delen, zijn eigenschappen die het succes bepalen' (Tops, 2008, 16-17).

Hoe herkennen we tijdens een informatiebijeenkomst een 'positieve en open houding', wat is 'effectief' of 'gepast'? Een antwoord daarop is afhankelijk van het verloop van een proces, omdat verhoudingen vorm krijgen onder specifieke omstandigheden. Wat effectief is, redelijk of gepast, hangt af van de interactiologica die ontstaat in een concrete praktijk.

De logica van interactie

Om escalatie te onderzoeken wordt in dit artikel gebruikgemaakt van dramaturgische analyse. De dramaturgische benadering specifiek voor dit artikel is gebaseerd op het werk van Maarten Hajer (Gomart & Hajer, 2003; Hajer, 1995, 2003, 2005; Hajer & Laws, 2006; Hajer & Uitermark, 2008). Het staat daarmee in een bredere traditie van *discourse analysis*, waarin het organiserende effect van taal centraal staat (Austin, 1962; Foucault, 1971; Hajer, 1995; Verhoeven, 2009). Daarbij gaat de aandacht uit naar de betekenis van woorden en de uitvoering van die beteke-

nissen: de performance. Interactie bestaat uit zowel discursieve als performatieve elementen (Goffman, 1959). Die performatieve elementen worden onderzocht in termen van dramaturgie. Zoals een theatervoorstelling kan worden beoordeeld, kan ook politiek als 'drama' worden onderzocht (Edelman, 1964). Dat roept vragen op over de uitvoering van politiek: Wat is de rolverdeling? Hoe worden rollen uitgevoerd? Wat kan worden gezegd over de mise-en-scène?

Anders dan bij een theaterstuk is het verloop van alledaagse interacties niet geregisseerd. Daardoor is er voortdurende ambivalentie, die vraagt om reflectie op de vraag 'What is going on here?' (Goffman, 1974; cf. Hajer & Laws, 2006, 254). Ambivalentie ontstaat bijvoorbeeld omdat niet duidelijk is hoe de rolverdelingen liggen en omdat niet is voorgeschreven wat gezegd zal worden. Die ambivalentie leidt ertoe dat in de loop van interactie steeds betekenis moet worden gegeven aan wat zich afspeelt (Burke, 1969; Edelman, 1964; Turner, 1974; Wittgenstein, 1968). Het verloop van interactie krijgt gestalte gedurende wederzijdse interpretatie en improvisatie tussen betrokkenen.

Hoewel het verloop van interactie niet vaststaat, ontstaat doorgaans geen totale chaos. Interactie verloopt dan ook niet geheel onwillekeurig, maar wordt gestructureerd door een logica die specifiek is aan de situatie. Die structurering is wat hier wordt aangeduid als interactiologica. Het ambivalente, en daardoor geïmproviseerde, karakter van interactie brengt onzekerheid voort. Om daarmee om te gaan zijn we afhankelijk van aanwijzingen in het gedrag van anderen en de omstandigheden: 'the way in which scenes are scripted and staged as well as how the multifold players then subsequently act within and upon those scripts and stagings' (Hajer, 2005, p. 630). In de logica van interactie liggen opvattingen besloten over de gedeelde situatie, bijvoorbeeld: wat zijn gepaste handelingen, hoe liggen de machtsverhoudingen, wat is de aard van het probleem (Hajer, 2005, 631). Deze opvattingen beïnvloeden hoe een actie wordt geïnterpreteerd, en welke reactie daar op aansluit. In de opeenvolging van acties en reacties ontstaat samenhang, een logica die specifiek is aan de interactie.

De analyse van interactiologica in dit stuk stelt drie dramaturgische concepten centraal, die onderling verbonden zijn: scripting, staging en setting. Scripting betreft de rollen die spelers aannemen, de *dramatis personae* (Hajer, 2005, 631). In de loop van interactie moet steeds een inschatting gemaakt worden van hetgeen de ander zegt en de manier waarop gehandeld wordt. Verwachtingen over het handelen van iemand zijn mede gebaseerd op eerdere ervaringen met vergelijkbare rolpatronen. De interpretatie van de zin: 'Laten we als volwassenen met elkaar praten' en de reactie die daarop volgt, is waarschijnlijk anders wanneer hetzelfde gezegd wordt vanuit een andere rol, bijvoorbeeld door een docent, partner of bestuurder. Ook tijdens participatiebijeenkomsten, waar we elkaar treffen in de rol van bestuurder of bewoner, zijn we veroordeeld tot improvisatie (Boutellier, 2011; Laws & Forester, 2015). In participatiebijeenkomsten kan bijvoorbeeld het uitdragen van een formele functie een gezaghebbende rol zijn. De rollen die worden uitgedragen geven aanwijzingen over de machtsposities, waarover strijd kan plaatsvinden. Rolpatronen, en de interpretatie daarvan, worden voortdurend bevestigd of betwist. Voorbeelden daarvan zijn de 'arrogante elite' of 'onredelijke burger'.

Sander van Haperen

Staging betreft de opzet waarbinnen interactie plaatsvindt, hoe een bijeenkomst georganiseerd is (Hajer, 2005, 631). Een debat bijvoorbeeld, heeft een specifieke opzet: er wordt een stelling verdedigd, er is vastgelegd wie spreekt en hoelang, een onafhankelijke partij wijst een winnaar aan. Ook participatiebijeenkomsten worden georganiseerd met een bepaalde opzet. Daarbij moet bijvoorbeeld worden afgewogen wie wordt uitgenodigd, hoe men wordt uitgenodigd, hoe de ontvangst is en wat het programma is, wie het woord voert, of er sprake is van een voorzitter, en hoe actief het publiek betrokken wordt.

Setting betreft de fysieke omstandigheden en rekvisieten, bijvoorbeeld: de ruimte, de opstelling van stoelen, tafels, microfoons of voorzittershamer. Settings zijn minder vanzelfsprekend dan vermoed kan worden. In de woorden van Murray Edelman: 'Although every act takes place in a setting, we ordinarily take scenes for granted' (1964, p. 95). Hij wees erop dat ook de *mise-en-scène* aanwijzingen geeft over het verloop van interactie. Zo maakt de opstelling van de ruimte een verschil: een ronde tafel of een theateropstelling met rijen stoelen, een buurtkroeg of gymlokaal, de aanwezigheid van een beamer waarop een presentatie geprojecteerd kan worden, of er wel of geen koffie wordt geschonken.

Samengevat is het kernargument van dit artikel dat het verloop van een participatiebijeenkomst door alle deelnemers samen tot stand moet worden gebracht. Dat proces impliceert dat intensievere of effectievere participatievormen niet per definitie meer democratisch zijn dan een informerende bijeenkomst. Verhoudingen tussen bestuur en burger komen tot stand in concrete situaties, met een interactielogica die specifiek is aan die omstandigheden. Machtsstrijd is inherent aan interactie, maar de logica van die interactie hoeft niet per definitie bij te dragen aan escalatie. De centrale vraag van dit artikel is daarom: 'Hoe krijgt de machtsstrijd tussen bestuurders en bewoners gestalte tijdens een informatiebijeenkomst?'

Methodologie

Om de machtsstrijd tijdens een informatiebijeenkomst te onderzoeken wordt in dit artikel gebruikgemaakt van dramaturgische analyse. Centraal staat een casus: de informatieavond over de vestiging van een daklozenfaciliteit in Amsterdam.

De analyse is gebaseerd op video-opnames van de avond, interviews met betrokkenen, beschikbare beleidsdocumenten en media-analyse. Video-opnames van illustratieve episodes uit de avond zijn geselecteerd en getranscribeerd. Namen in de transcripties zijn vervangen door de rollen: 'wethouder', 'stadsdeelvoorzitter', 'gespreksleider' en 'vertegenwoordiger Sociale Dienst'.

De dramaturgische benadering heeft beperkingen en laat kanten van de zaak onderbelicht. Het onder de loep nemen van performances in deze specifieke avond kan bijvoorbeeld, wanneer iemand toevallig een slechte dag heeft, een ongelukkig vertekend beeld opleveren. Het detailniveau doet in dat geval geen recht aan het verloop van het beleidsproces rond het daklozenloket als geheel, omdat de avond niet losstaat van gebeurtenissen en relaties tussen betrokkenen

vooraangaand aan de bijeenkomst. Ook moet benadrukt worden dat niet is gesugereerd dat handelen is voorgeschreven door structuur, of dat bewoners en bestuurders simpelweg een script afdraaien. Er leven zorgen die niet bepaald zijn door de opzet van de avond. De bestuurders zijn betrokken en proberen te goeder trouw aan die zorgen ruimte te geven. Desondanks ontvouwt zich tijdens de bijeenkomst een bepaalde vorm van verzet. Met behulp van de dramaturgische concepten zien we hoe dit patroon onder specifieke omstandigheden tot stand komt. De analyse van de data is afhankelijk van interpretatie. Om willekeur en tunnelvisie in de interpretatie tegen te gaan hebben verschillende onderzoekers onafhankelijk van elkaar gereflecteerd op de casus: Maarten Hajer, David Laws, John Forester, Nanke Verloo, Freek Janssens, Kim Leary, Ivar Halfman en Sander van Haperen. Daarnaast zijn interviews afgenomen met direct betrokkenen om een beeld te vormen van hun beleving en interpretatie van het proces. Geïnterviewd zijn de wethouder, de buurtregisseur, de stadsdeelvoorzitter, een stadsdeelraadslid en een juridisch medewerker van het stadsdeel. De leidraad van de analyse zijn de interpretaties waarover onderling overeenstemming bestond. Om contrasten weer te geven zijn in de discussie ook afwijkende interpretaties opgenomen.

Casus

Op 25 mei 2005 om 20.30 uur werd in het toenmalige Amsterdamse stadsdeel Westerpark een informatieavond gehouden (Aboutaleb, 2005) om bewoners te informeren over het besluit om een Centrale Eenheid Daklozen-loket (CED-loket) te vestigen in de Hugo de Grootbuurt.

De wijk onderscheidt zich demografisch: veel mensen jonger dan 40 (57-62 procent), autochtoon (59 procent versus 51 procent in West) en hoogopgeleid (46 procent versus 37 procent in West); 44 procent is elders in Nederland geboren. Er wonen relatief weinig kinderen in de leeftijdscategorie tussen de 4 en 11 jaar (5 procent versus 7 procent in West) ('Buurtprofiel Frederik Hendrikbuurt/Hugo de Grootbuurt/Marcanti', 2011).

Het besluit om een loket te vestigen waar alle Amsterdamse daklozen hun uitkering kunnen ophalen en een postadres kunnen vestigen in een bestaand pand aan de Tweede Hugo de Grootstraat was al genomen. Omdat door de gemeenteraad en de burgemeester en wethouders besloten was dat dit een noodzakelijke voorziening was, kon de locatie vastgesteld worden zonder burgerparticipatie. Volgens de Centrale Stad was deze voorziening belangrijk genoeg om burgerparticipatie uit te sluiten. Het doel van de informatieavond was om uit te leggen welke besluiten hoe en waarom genomen waren. Daarnaast werden bewoners uitgenodigd zitting te nemen in een speciale begeleidingscommissie om samen met gemeente, politie en Sociale Dienst toe te zien op de uitvoering.

Een aantal dagen voor de informatieavond ontvingen bewoners een uitnodigingsbrief (Aboutaleb, 2005), gestuurd aan bewoners in twee huizenblokken. Door hen werd de brief gekopieerd en verder verspreid. De planning viel samen met een belangrijke voetbalwedstrijd. Verschillende respondenten hebben het vermoeden uitgesproken dat dit bewust zou zijn gedaan. De buurtregisseur feliciteert in een interview sarcastisch de bestuurders met deze planning: 'Dat hebben ze ook slim gedaan' (interview buurtregisseur, 2008). Een stadsdeelraadslid dacht: '[De

Sander van Haperen

avond] was ook ongelukkig gepland, tijdens een belangrijke voetbalwedstrijd' (interview stadsdeelraadslid, 2008).

In de schoolkantine waren die avond ongeveer honderd bewoners en de verantwoordelijke wethouder, stadsdeelvoorzitter, nieuwe buurtregisseur en twee vertegenwoordigers van de Sociale Dienst aanwezig. Daklozen waren niet er niet. Bewoners zaten op rijen stoelen; in het gangpad tussen het publiek stond een microfoon opgesteld. Lokale media waren aanwezig. Enkele spandoeken gaven zorgen weer, waaruit duidelijk werd dat ze fel tegen het loket waren. Tegenover het publiek stond op een podium een tafel met blauw tafelkleed, waarachter vier bestuurders zaten. Vanuit het publiek gezien waren dit van links naar rechts: de stadsdeelvoorzitter, de wethouder en twee vertegenwoordigers van de Sociale Dienst. Deze vier mensen deelden drie microfoons. De gespreksleider had een microfoon, waarmee hij de avond formeel opende.

Een avond in Amsterdam

Eerste bedrijf: de rol van de gespreksleider

Gespreksleider (GL): 'Welkom op deze informatieavond. U bent uitgenodigd, vanwege een voorgenomen besluit van de gemeente Amsterdam [Licht rumoer in de zaal zwengelt aan, hoongelach] om een vestiging daklozenopvang...'

[Boeh... rumoer, gefluit...]

[Interruptie door een vrouw (V) uit het publiek]

> V: 'Ze zijn niet uitgenodigd, wij hebben ze uitgenodigd!'

Hier staat de neutraliteit van de gespreksleider ter discussie. De gespreksleider: 'U heeft ze uitgenodigd. Nou dat is nog beter...' Hij vervolgt met de uitleg dat hij niet op de hoogte is van het inhoudelijke onderwerp van de avond. Hij geeft aan dat hij er is om de bewoners in de discussie te helpen en 'om te voorkomen dat het een grote pan wordt'. Hij vraagt de bewoners om hem te helpen chaos te voorkomen. Hij vraagt geen expliciete medewerking van de 'mensen achter de tafel'. De eerste interruptie geeft direct uiting aan de onvrede die voorafging aan de avond. De agenda weerhield de gespreksleider ervan om de bezorgdheid van de vrouw een podium te geven. Daarmee is de eerste bijdrage genegeerd en zien bewoners hun verwachting van 'bulldozerpolitiek' bevestigd. De opzet geeft weinig ruimte om onvrede te uiten. Ook bestuurders zien hun verwachting van boze en onredelijke bewoners bevestigd. Blijkbaar hebben bewoners geen respect voor de agenda of het proces, dus moet dat strakker aangehouden worden. Hakken in het zand, de toon is gezet.

Tweede bedrijf: de wethouder

Wethouder (WH): 'Goedenavond dames en heren, ik wil u bedanken voor het feit dat u hier bent vanavond om met mij, en de collega's aan deze kant van de tafel nog eens stil te staan bij de toelichting op de brief die ik u zeer recentelijk heb gestuurd, over het besluit van het college van burgemeester en wethouders over de vestiging van de voorziening waar we vanavond hierover willen over spreken. Ik wil graag een aantal stappen met u doornemen en dat...' [Vanuit de zaal vraagt een man (M): 'Is het al besloten?']

> WH: 'Wat zegt u?'

< M: 'Is het al besloten?' [Vanuit de zaal verveeld: 'ja', 'ja'.]

> WH: 'Jazeker. Ja. Het is een besluit. Ja.'

< M richt zich tot het publiek: 'Het is zonder ons besloten!'

> WH: 'Ja als u bereid bent te luisteren dan vertel ik u hoe dat zit, anders wordt het wat lastig. [Rumoer en onduidelijkheid] Ik hoop dat u mij de gelegenheid geeft – dat u dat kunt opbrengen – om een verhaaltje van mij aan te horen, het zal niet zo lang duren, en dan kunnen wij daarna wel met elkaar verder discussiëren.' [Rumoer houdt aan, een man voor in de zaal spreekt door, WH stopt met spreken, de gespreksleider (GL) grijpt in].

De wethouder houdt een speech van tien minuten. In een interview geeft hij later aan dat hij, in zijn eigen woorden, zijn script wilde volgen door in een aantal stappen het besluit toe te lichten (interview wethouder, 2008). Bewoners worden gemaand stil te zitten en te luisteren, geduld op te brengen.

< WH: 'We praten hier over een noodzakelijke voorziening voor daklozen die niet uit de lucht zijn komen vallen; het zijn onze daklozen.' [Laat stilte vallen. Stilte wordt gevuld met rumoer uit het publiek. Hoongelach en iemand uit de zaal (ZL) zegt:]

> ZL: 'Van de hele stad!'

< WH: 'Jazeker. Jazeker, ik ben ook wethouder van de stad; het zijn onze daklozen. Dat betekent... [rumoer] dat betekent dat wij dus ook daarvoor de verantwoordelijkheid hebben om ook een voorziening te hebben voor deze mensen.'

De aanduiding 'onze' betreft hier alle aanwezigen bij de informatieavond, in de vorm van een moreel appèl. Dat wordt meteen betwist vanuit de zaal: 'Van de hele stad!' De bewoners worden aangesproken als onredelijk omdat ze weerstand bieden, en er wordt een gelijkwaardigheid gesuggereerd die niet wordt ervaren. De tegenstellingen zijn binnen de eerste tien minuten verder aangescherpt.

Derde bedrijf: bewoners nemen de regie over

Na ongeveer 50 minuten slaagt een dame in het publiek erin het script te doorbreken. Zij uit haar onvrede over het proces en benadrukt dat bewoners niet zijn betrokken in het proces. Ze stelt dat het protest niet gericht is tegen daklozen, maar tegen de schaal van de geplande voorziening. De bewoners zijn met name bezorgd over de veiligheid rond de voorziening – waar hun kinderen spelen en de dagelijkse boodschappen gedaan worden.

Sander van Haperen

[Het is onduidelijk of de vrouw op de Buurtregisseur (BR) reageert of dat ze op de toestemming gevende gebaren van de wethouder reageert]

‘Nou euhm... Straks komt er waarschijnlijk meer informatie, maar ik neem aan, globaal gesproken dat de overlast van de ***gracht naar ons toe komt, als er overlast dus is... ik neem aan van wel. En ik wilde vragen aan jou – ik neem aan dat jullie ook wel wat voorwerk hebben verricht [BR: ‘Ik heb er euh...’] – zijn er veel incidenten geweest? Mag je da... [Corrigeert zichzelf] wil je daar op reageren?’

< GL [Lijkt naar de WH te kijken voor toestemming en geeft dan het woord aan de BR]: ‘De buurtregisseur.’

> BR: ‘Ja dankjewel.’

De buurtregisseur krijgt gelegenheid zijn rol ten opzichte van zowel de bewoners als de bestuurders toe te lichten.¹ De vrouw ‘neemt’ het woord van de buurtregisseur en ‘geeft’ het woord aan de vertegenwoordiger van de Sociale Dienst. Dit wijkt af van het script en hij heeft dan ook geen speech voorbereid. Het script wordt daarna hervat en opnieuw onderbroken.

< GL: ‘Meneer *** [SD] als ik even... [Interruptie vanuit de zaal: ‘Hoeveel fte komt ...?'] Mag ik, mag ik even? Want het gaat om duidelijkheid.’

> V: ‘Maar ik heb nog geen cijfers he...’

< GL: ‘Nee.’

> V: ‘En nog geen soorten incidenten...’

< GL: ‘Nee.’ [Applausje]

> V: ‘Ja agressie...’

< GL: ‘Meneer *** [SD]... de cijfers, begrijp ik ook uit uw reactie, die zijn niet helemaal paraat, maar ik zit nog steeds in mijn achterhoofd met die begeleidingscommissie. U vraagt bijvoorbeeld...’

[Rumoer vanuit de zaal: ‘NEE NEE!’ en ‘Wij willen geen begeleidingscommissie!’]

> V: ‘Het ging toch om een informatieavond?’

< GL: ‘Ja, maar u vr...’

> V: ‘Of nu moeten we opeens wel inspraak brengen om te begeleiden? Nu hebben we opeens wel inspraak?’

< GL: ‘Nee, u vraagt, en die vraag die wil ik eigenlijk daar [Wijst naar mensen achter de tafel] hebben, u vraagt hoe groot...’

> V: ‘Ja ok. Wij wachten, er wachten heel veel achter me, ik wacht op die cijfers.’

< GL: ‘Nog een keer, u vraagt hoe groot het gebied is waar gesurveilleerd gaat worden door die beveiligers. Dat hoorde ik... [Interruptie vanuit de zaal: ‘We willen cijfers weten van die incidenten’] ...die vraag hoorde ik u net...’

> V: ‘Cijfers van incidenten die we hier kunnen verwachten. De overlast.’

< GL richt zich nu (onrustig) tot de SD: ‘Meneer *** [SD], heeft u cijfers paraat, en gaat u alstublieft ook nog iets zeggen over die surveillance hoe u dat denkt te gaan organiseren.’

Hier staat het script van de informatieavond expliciet ter discussie. Uiteindelijk worden cijfers genoemd: 'Als het gaat om het aantal agressiemeldingen die wij zelf doen, en dat is inclusief dus ook die incidenten waar aangifte van gedaan wordt, dan zit ik op jaarbasis op ongeveer 800 incidenten.' Alle aandacht richt zich vervolgens op dat getal. De reacties zijn fel: 'teeeering', 'in een woonwijk godverdomme!' en 'schande!'. Voor een kort moment hebben 'die mensen achter de tafel' minder controle.

Vierde bedrijf: de stadsdeelvoorzitter

Tijdens de avond beantwoordt de stadsdeelvoorzitter vragen. In een interview achteraf geeft zij aan niet tevreden te zijn met het verloop van de avond. Ze had de zorgen onder buurtbewoners begrepen en had moeite met de manier waarop B&W het besluit hadden doorgedrukt zonder consultatie.

Stadsdeelvoorzitter: 'Ik ben een stedeling...

[Zelfde persoon: 'Ik ben helemaal klaar met jou']

[GL: 'Mevrouw, laat haar even uitspreken']

en stedelingen moeten hun kinderen opvoeden tot stedelingen. En dat betekent dat je ze ook weerbaar maakt met dit soort dingen die in de samenleving [Vanuit de zaal: 'weerbaar maken']

zich voordoen. En je hebt dus aan je kind te vertellen dat er mensen zijn die het niet helemaal redden in deze stad,

[Vanuit de zaal: 'Dat maken wij zelf wel uit!']

[Heftig rumoer en boegeroep]

en dat moet u doen. En door het weg...

[Vanuit de zaal: 'Ophouden! Houd op! Ophouden!']

Alle... heel veel woonwijken in Amsterdam hebben al dit soort voorzieningen.'

[Vanuit de zaal: 'Dit weten we allemaal al laaaaang! Dankjewel!']

[VZ reageert hier geïrriteerd op:]

'Prima! En ik wou het nog maar eens even zeggen, want ik vertrouw erop dat dat dus best werkt en dat u allemaal dat soort...'

[Niet meer te verstaan omdat VZ niet meer in de microfoon spreekt]

De stadsdeelvoorzitter probeert een verbinding te leggen met de bezorgde bewoners door zichzelf te positioneren als moeder, een ander rolpatroon dan dat van bestuurder. Dat kan verbindend uitpakken, omdat het een gedeelde ervaring kan bieden. Hier lukt dat niet. Het publiek reageert boos en laat zich niet vertellen hoe ze hun kinderen moeten opvoeden. De wethouder neemt het over.

Vijfde bedrijf: opnieuw de wethouder

WH: 'Ik nodig u uit inderdaad, een betrouwbare club uit uw midden, om te praten over papier, dat is prima, maar ik doe een beroep op u om een groep mensen uit uw midden aan te wijzen in wie u vertrouwen heeft, dus niet voorgeselecteerd, wij doen niet aan voorselectie. En dan even naar de ***gracht te gaan kijken. Doet u dat. Laat een groep mensen uit uw midden,

Sander van Haperen

om naar de ***gracht te gaan kijken, en met uw eigen ogen te kunnen zien hoe de praktijk van alledag gaat. Die mensen... Die mensen...'

[Vanuit de zaal: 'Wat is dat nou voor een vergelijk jongen?! Hoor je ons?!']

WH reageert: 'Ik heb u mevrouw... ik heb u mevrouw 20 keer gehoord.'

[V: 'Ja...?']

WH: 'Als u mij in staat stelt om een antwoord te geven graag.'

[V: 'Ok']

WH: 'En als u daar ook naartoe wilt gaan kijken bent u ook van harte welkom.'

[V: 'Die situatie is niet vergelijkbaar'] U kunt... [V: 'U heeft niet geluisterd.']

U kunt gaan kijken...'

[WH reageert:] 'Ik kan heel goed luisteren mevrouw, ik heb de hele avond geluisterd...'

[V: 'Nou het blijkt van niet']

WH: 'Ik kan heel goed luisteren.'

U kunt gaan kijken als u dat op prijs stelt. De mensen die er naartoe gaan kunnen er een verslag van maken en dat wil ik graag – als de adressen bekend zijn of anderszins – in de buurt verspreiden om dat verslag met uw eigen ogen te kunnen lezen.'

De toon en taal worden gaandeweg heftiger. Deze zijn verbonden met de rollen: wie luistert naar wie? Er is weinig bereidheid tot dialoog, de wederzijdse frustratie neemt toe. Dat blijkt ook wanneer de volgende vraag gesteld wordt, over de manier waarop daklozen geld zullen ophalen.

WH: 'Het zijn gewoon Postbankpasjes die u en ik ook hebben. Die werken gewoon dus euh...'

[Interruptie: '... en dan komme ze wat halen en geven ze je een grote bek en dan wordt je effe in mekaar geslagen en effe afgeveegd...']

WH: 'Zo kun je natuurlijk alles belachelijk maken.'

[Reactie: 'Meneer BELACHELIJK MAKEN?! Ik heb drie maanden plat moeten liggen met m'n rug omdat...' Ze is woedend, wat ze verder zegt is onduidelijk]

WH: 'Mevrouw, wat wilt u dat ik nog meer toezeg als ik u zeg ik ga me hoogstpersoonlijk, dat is uitzonderlijk, hoogstpersoonlijk met u overleg aan over alle veiligheidskwesties [Vanuit de zaal: 'Wat een eikel zeg'] op die plek waar u dat wilt horen. Mevrouw ik ben voldoende geschoold in dit soort situaties om nooit antwoord te geven op "als-vragen". Ik ben bestuurder van deze stad en heb opdracht gegeven dat per 1 oktober de zaak werkt. Als het niet werkt heb ik iets uit te leggen aan de stad en aan de gemeenteraad.'

[Vanuit de zaal: 'Ja, en dan is het al te laat!']

Een beroep op gezag heeft een tegenovergesteld effect: het is uitzonderlijk een wethouder te spreken (geschoold bovendien), maar voor de bewoners is dat eerder een teken van arrogantie dan verhevenheid. Twee minuten voor afsluiting van de avond dringt een vrouw in het publiek aan op een verontschuldiging. Tot zijn zichtbare verrassing wordt de vertegenwoordiger van de Sociale Dienst nu door de wethouder aangewezen.

SD: 'Ok eerst de vraag over de verspreiding van de brieven. Dat is uw concrete vraag. We hebben met het stadsdeel overlegd wat het verspreidingsgebied zou moeten zijn van de brieven. Ik begrijp vanavond uit een aantal reacties dat dat niet volledig gelukt is zoals we dat... [Rumoer] dat dat niet volledig gelukt is zoals wij dat bedoeld hebben of zoals we dat hebben afgesproken. ... Daarvoor... daarvoor bied ik gewoon zonder meer mijn excuses aan. Het is...

[Vanuit de zaal meteen: 'Te laat']

SD: Het is niet de bedoeling geweest...

[WH reageert lachend: 'U vraagt excuses, wij bieden excuses, is het te laat']

Het is niet de bedoeling geweest om mensen... [Rumoer] het is niet de bedoeling geweest om mensen bewust niet uit te nodigen voor deze avond.' [Vanuit de zaal rumoer en: 'ja ja']

Ook bij aanvang was de uitnodiging al een heikel punt. Sommigen zagen daarin de verwachting bevestigd dat de bestuurders weinig goeds in de zin hadden. Het droeg bij aan de felle houding van de bewoners bij binnenkomst. Vlak hierna sluit de gespreksleider af. Voordat de opname afloopt is de buurtregisseur te horen: 'goed voorbereid'.

Epiloog

Een aantal bewoners met juridische kennis heeft al tijdens de informatieavond aangekondigd te zullen gaan procederen tegen de uitsluiting van inspraak in het beleidsproces. Blijkbaar zagen bewoners in juridische stappen het beste, zo niet enige, beschikbare alternatief na de informatieavond. De eerste rechtszaak wordt gewonnen door de bewoners. Er volgen nog twee rechtszaken, die ook worden gewonnen door de bewoners. De plannen worden afgeblazen. De officiële verklaring wijst op politieke ontwikkelingen richting meer decentralisatie en een andere aanpak van de daklozenzorg. Volgens een juridisch medewerker van het stadsdeel heeft het niet met juridische redenen te maken: 'Juridisch had je het volgens mij nog wel kunnen doen' (interview juridisch medewerker stadsdeel, 2008). Ook werden nieuwe bestuurders verkozen. De nieuwe stadsdeelvoorzitter: 'Ondertussen bestond er op elk niveau al veel twijfel over het hele plan en waren er al serieuze plannen om een paar maanden daarna sowieso een beleidswijziging in te voeren' (interview nieuwe stadsdeelvoorzitter, 2008).

In 2008 werd de verstrekking van 'zakgeld' aan daklozen verhuisd van de tijdelijke locatie in het centrum naar het stadsdeel Oud-Zuid.

Analyse van scripting, staging en setting

Hoe krijgt de machtsstrijd tussen bewoners en bestuurders gestalte tijdens deze bewogen avond? Aanwezigen hebben verwachtingen die gaandeweg bevestigd of ontkracht worden. Al bij aanvang werd duidelijk dat iedereen zich schrap zet. Het is moeilijk om een interactiepatroon te doorbreken wanneer dat in gang is gezet. In deze opzet van de avond is het niet eenvoudig je te ontdoen van verwachtingen over de ander als 'arrogante bestuurder' of 'onredelijke burger'.

Sander van Haperen

Het script van de avond is opvallend. Reflecterend op deze case suggereert Kimberly Leary (2012) dat de machtsstrijd tijdens de bijeenkomst in essentie gaat over controle. De inhoudelijke kwestie, een voorziening voor daklozen, geeft gelegenheid die strijd te voeren. Bestuurders lijken hier te opereren vanuit de aanname dat ze controle moeten uitoefenen. Zij schatten in dat het besluit impopulair zal zijn, maar toch moet worden genomen, in naam van het publieke belang. Bewoners gaan daarop in: moet het publieke belang niet juist ook hen als bewoners dienen? Daarmee staan wederzijds de rollen ter discussie. Zijn bewoners, net als de daklozen, een machteloze speelbal van de autoriteiten, of zijn ze individuen met zelfbeschikking, beslissingsbevoegdheid en handelingsbekwaamheid (zoals de bestuurders)? Ook de rol van de gespreksleider, in opzet een neutrale partij, is in de uitvoering ambivalent. Opvallende afwezigen waren de daklozen zelf. In het script was voor hen geen rol weggelegd. Mogelijk was de verwachting dat hun aanwezigheid meer verstoring zou opleveren; de vraag is of het wenselijk is dat er veel óver hen maar niet mét hen gesproken werd.

Het script volgt een *decide-announce-defend* voorstelling: het is de rol van bestuurders om besluiten te nemen, deze te communiceren en vervolgens te verdedigen (Forester, 1999, 63; Susskind, 1985; Susskind & Field, 1996). Het lastige besluit moet worden gerealiseerd in het publieke belang, het verzet van enkelen daartegen valt te voorzien. De rol van bewoners in dit script is aanhoren en aanvallen. Dat wordt tegemoet getreden met procedures. De bestuurders doen vanuit hun functie een moreel appél. Dat gaat gepaard met de verwachting dat bewoners minder weten dan politici en minder redelijk zijn. Deze verwachting komt tot uiting in zowel script als taalgebruik. Voor de rol van bestuurder geeft analytisch taalgebruik blijk van weloverwogen argumentatie. Tegelijkertijd is het vanuit het oogpunt van bewoners een signaal van afstandelijkheid. De bewoners verwachten bij de rol van bestuurders elitaire arrogantie en zien dat al snel bevestigd. Zo wordt juist het analytische taalgebruik als denigrerend ervaren.

Ook uit de staging van de avond blijkt dat een redelijke uitwisseling van gedachten niet in de lijn der verwachtingen lag. Het was in opzet niet vanzelfsprekend om samen na te denken over gedeelde zorgen en mogelijkheden. Voor de bewoners was dat al duidelijk geworden door de uitnodigingen. De bestuurders, vanuit hun oogpunt, nemen de tijd en moeite om persoonlijk de buurt te bezoeken en een lastig besluit te motiveren. Ze worden ontvangen met gejoel en boosheid. Een introductie, goed voorbereid, is voor de bestuurders een teken dat belang wordt gehecht aan de bijeenkomst. Voor bewoners is het een monoloog die moet worden doorstaan voordat zij aan de beurt zijn. Wie voert het woord, wie is er eigenlijk te gast bij wie? Bewoners zijn uitgenodigd en zijn zo in hun eigen buurt tot gast gemaakt. Bestuurders die elders in de stad wonen komen vertellen dat hun angsten onterecht zijn. Komen ze vertellen hoe we onze eigen kinderen moeten opvoeden?

Ook de fysieke setting van de avond benadrukt de logica van aanvallen en verdedigen. Zet twee groepen willekeurige mensen tegenover elkaar en de indruk ontstaat bij iedereen als vanzelf wie de tegenstander is. De bewoners komen binnen en moeten in rijen gaan zitten. Ze moeten zitten, luisteren, geduld opbrengen, wachten tot ze de beurt krijgen, om vervolgens via een staande microfoon mis-

schien nog een vraag te mogen stellen. Tegenover zich zien ze een tafel verheven op een podium, met daarachter 'die politici'. De aandacht van een grote groep is gericht op enkelen. Bestuurders kijken uit over hun publiek en wat zij zien is een intimiderende zaal bewoners die boe-roepen, spandoeken meebrachten en boos kijken. Bestuurders hebben een eigen microfoon en kunnen spreken wanneer hen dat uitkomt, bewoners moeten in de rij staan wachten tot hun het woord achter een enkele microfoon gegund wordt. Dat zijn duidelijke signalen dat van hen geen actieve deelname verwacht wordt.

Discussie en conclusie

Hoewel het verloop van de bijeenkomst van tevoren niet vaststond, werd het een avond van escalerende strijd. De aanwezigen raakten in de loop van de bijeenkomst steeds verder verwickeld in een logica van verdedigen en aanvallen. De rolverdeling, opzet en omstandigheden droegen bij aan die voorstelling van zaken.

In een vergelijkbare casus gaat Karsten in op het belang van (informele) relaties en argumentatie wanneer een moeilijk besluit verdedigd moet worden: 'Overall, the act of rendering account is generally a verbal act' (Karsten, 2012, 153). De dramaturgische analyse van onze casus laat zien hoe, naast verbaliteit, de *performance* van aanwezigen de voorstelling van zaken bekrachtigt. Dat zien we terug in het script, zoals bijvoorbeeld in de rol van de gespreksleider, en de wijze waarop uitspraken betwist worden. Uit de staging bleek dat wederzijds verzet verwacht werd. Ook de setting, bijvoorbeeld herkenbaar in de opstelling van stoelen in de zaal en de meegenomen spandoeken, was congruent met de logica van verdedigen en aanvallen. Pogingen om dat verzet te controleren, bijvoorbeeld in de selectie van genodigden en het beperken van spreektijd, hadden het tegenovergestelde effect: de strijd over controle escaleerde.

Het zou een vergissing zijn om te concluderen dat informatiebijeenkomsten per definitie escaleren en daarom beter kunnen worden afgezworen. Als aannemelijk is dat het verloop van interactie door aanwezigen samen tot stand wordt gebracht, dan is er sprake van inherente machtsstrijd, ongeacht de vorm van participatie. Dat geldt voor informatie- en inspraakbijeenkomsten, maar evenzeer voor consultatie, budgetbeheer of gedelegeerde macht (cf. Arnstein, 1969). In besluitvormingsprocessen kan bewust worden gekozen voor een informatiebijeenkomst. Ook tijdens de reeks bijeenkomsten over azc's in 2015 en 2016 waren er redelijke argumenten om voor grootschalige informatiebijeenkomsten te kiezen. Enkele overeenkomsten vallen op in vergelijking: de stereotypering van een afwezige groep (daklozen/asielzoekers), de rolverdeling van bewoners versus bestuurders, de strijdlustige en analytische taal die bij die rollen past, een beroep op fatsoensnormen. Een typering als 'not in my backyard' (NIMBY) ligt voor de hand. De bijeenkomst was ook als zodanig voorbereid. Het punt is echter dat de interactiologica van aanvallen-verdedigen nauw samenhangt met een specifiek soort verzet. Cruciaal is dat we zien dat de performance, een machtsstrijd met reflexmatige pogingen om de controle te bewaren, juist bijdraagt aan escalatie en een verlies aan controle. Wanneer de bestuurders volhardden in de opmerkingen

Sander van Haperen

die zij hadden voorbereid, en hoe meer de gespreksleider probeerde de bezorgdheid onder bewoners onschadelijk te maken, hoe minder bereid de bewoners werden om de bestuurders te vertrouwen. Die interpretatie kan ook worden omgedraaid: de bewoners hadden zich constructiever kunnen opstellen. De bereidheid tot dialoog onder bestuurders nam af naarmate de verstoringen door bewoners toenamen. Het probleem met typeringen als NIMBY is dat burgers daarmee bij voorbaat gediskwalificeerd zijn. In een interactiologica die past bij een NIMBY-voorstelling is verzet *business-as-usual*. Een expliciet beroep op redelijkheid en fatsoensnormen is dan incongruent met de rol die aan bewoners is toebedeeld.

Het voorkomen van maatschappelijke onrust kan reden zijn om voor informeren te kiezen in plaats van intensieve participatie (Karsten, 2012, 146). Echter, wanneer informeren tot doel heeft escalatie te voorkomen, dan is de logica van verdedigen-aanvallen waarschijnlijk niet de ideale vormgeving van de machtsstrijd tussen bewoners en bestuurders. Naast rationaliteit (goede informatie) zijn goede verhoudingen cruciaal. John Forester (2013) stelt dat we slechts onder bepaalde omstandigheden in staat zijn informatie op waarde te schatten. Zonder goede verhoudingen is strikte rationaliteit simpelweg niet effectief. De bron van informatie moet vertrouwd kunnen worden. Gezaghebbend informeren is daarom afhankelijk van dialoog en improvisatie (cf. Boutellier, 2011; Hajer, 2009; Hajer & Uitermark, 2008; Verloo, 2011). Dat vraagt om een performance die daar ruimte voor geeft. De opzet van onze publieke bijeenkomsten kan de verhoudingen tussen bestuurders en bewoners bevorderen of ondermijnen. Informeren kan, met een gepaste uitvoering, bijdragen aan goede verstandhoudingen tussen bestuurders en bewoners. De vraag is niet alleen of het gedrag van burgers daarbij gepast is, de uitdaging is om wederzijds te improviseren op een manier die relaties bevordert.

Noot

- 1 Op zeker moment zegt hij: 'Ja ik ben niet degene die hier euh... vanuit de gemeente alles zit te verdedigen, ik ben de buurtregisseur die voor een stukje leefbaarheid en (...) veiligheid moet gaan zorgen.' Uit een interview blijkt dat de politiemann voor deze opmerkingen later bij de wethouder moest komen.

Literatuur

- Aboutaleb, A. (2005). Uitnodiging informatieavond 25 mei 2005. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Austin, J.L. (1962). *How To Do Things With Words*. London: Oxford University Press.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij - Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Amsterdam: Boom Lemma Publishers.

- Bröer, C., & Duyvendak, J.W. (2009). Discursive opportunities, feeling rules, and the rise of protests against aircraft noise. *Mobilization: An International Journal*, 14(3): 337–356.
- Bruijn, J.A., Heuvelhof, E.F., Veld, R.J., & Laan, I. van der (1998). Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming. *Academic Service, Economie En Bedrijfskunde*.
- Burke, K. (1969). *A Grammar of Motives*. Berkeley: University of California Press.
- Buurtprofiel Frederik Hendrikbuurt/Hugo de Grootbuurt/Marcanti (2011). Amsterdam. www.west.amsterdam.nl/publish/pages/379278/buurtprofiel_fhendrik.pdf, geraadpleegd op 2 april 2012.
- Code Maatschappelijke Participatie: Eerder, breder en beter. Maatschappelijke participatie bij - MIRT - projecten (2014). Den Haag.
- Denters, B., Reimink, E., Boedeltje, M., & Geurts, P. (2011). Politieke gelijkheid bij diverse vormen van electorale en non-electorale politieke participatie. In: R.B. Andeweg & J.J.A. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, 119-137.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. Athens, OH: Swallow Press.
- Dryzek, J.S. (1994). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Delft: Technische Universiteit. <http://resolver.tudelft.nl/uuid:9c5c7dae-aa07-4534-90fb-d9f6651946c9>, geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Edelman, M. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: The MIT Press.
- Forester, J.F. (2013). *Planning in the Face of Conflict: The Surprising Possibilities of Facilitative Leadership*. Chicago: APA Planners Press.
- Foucault, M. (1971). Orders of discourse (lecture delivered at the College de France on December 2nd, 1970). *Social science information*.
- Fung, A. (2009). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gaber, S.L. (1996). From NIMBY to fair share: Development of New York City's municipal shelter siting policies, 1980-1990. *Urban Geography*, 17 (4): 294-316.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Anchor Books.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- Gomart, E., & Hajer, M. (2003). Is That Politics? For an Inquiry Into Forms in Contemporary Politics. In: B. Joerges & H. Nowotny (red.), *Social Studies of Science and Technology: Looking Back, Ahead*. Dordrecht/Boston: Kluwer Academic Publications, 33-61.
- Gutman, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: The Belknap Press.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action. Volume 1*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1993). *Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge: The MIT Press.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2003). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: M. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 88-110.
- Hajer, M. (2005). Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration & Society*, 36 (6): 624-647.

Sander van Haperen

- Hajer, M. (2009). *Authoritative Governance: Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M., & Laws, D. (2006). Ordering Through Discourse. In: M. Moran, M. Rein & R.E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, 249-266.
- Hajer, M., & Uitermark, J. (2008). Performing authority: Discursive politics after the assassination of Theo van Gogh. *Public Administration*, 86 (1): 5-19. doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00701.x, geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Hulst, M. van, Wijdeven, T. van de, Karsten, N., & Hendriks, F. (2007). Participatiebevordering in krachtwijken. *Bestuurskunde*, 1: 60-70.
- Kampen, T., Verhoeven, I., & Verplanke, L. (red.) (2013). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Uitgeverij van Gennep.
- Karsten, N. (2012). Explaining and Justifying Authoritative Decisions: The Case of Controversial Facilities for the Homeless in Rotterdam. *Local Government Studies*, 38 (2): 143-160. doi.org/10.1080/03003930.2011.636036.
- Karsten, N. (2013). *Decide and Defend: Regaining authority for controversial decisions through rendering account*. Tilburg: Tilburg University. Geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Laws, D., & Forester, J. (2015). *Conflict, Improvisation, Governance: Street Level Practices for Urban Democracy*. New York: Routledge.
- Leary, K. (2012). Race As An Adaptive Challenge: Working With Diversity in the Clinical Consulting Room. *Psychoanalytic Psychology*, 16: 1-13. doi.org/10.1037/a0027817, geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Meuhlebach, A. (2012). *The Moral Neoliberal: Welfare and Citizenship in Italy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011). *Integratienota Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag. www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/06/16/integratienota, geraadpleegd op 2 april 2012.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Samenspel van een moderne overheid met de energieke samenleving: Vier samenwerkingsvormen*. Den Haag.
- Opstootjes bij bijeenkomst asielopvang Utrecht (2016, 11 januari). NOS. https://nos.nl/artikel/2079902-opstootjes-bij-bijeenkomst-asielopvang-utrecht.html, geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Pröpper, I., Cornips, J., Jong, J. de, & Weststeijn, E. (2008). *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl*. Vught.
- Roerige informatieavond over komst azc Rotterdam (2015, 15 oktober). NOS. https://nos.nl/artikel/2063332-roerige-informatieavond-over-komst-azc-rotterdam.html, geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Steenbergen: het protest dat 'de toon zette voor azc-debat' (2016, 30 juli). NOS. https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2122272-steenbergen-het-protest-dat-de-toon-zette-voor-azc-debat.html, geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Stokkom, B. van, Becker, M., & Eikenaar, T. (2013). Burgers als trustees: participatie, informele vertegenwoordiging en representativiteit. *Beleid en Maatschappij*, 40 (1): 6-25.
- Susskind, L.E. (1985). The siting puzzle: Balancing economic and environmental gains and losses. *Environmental Impact Assessment Review*, 5 (2): 157-163. doi.org/10.1016/0195-9255(85)90040-X, geraadpleegd op 3 juli 2018.
- Susskind, L., & Field, P. (1996). *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach To Resolving Disputes*. New York: The Free Press.
- Takahashi, L.M., & Gaber, S.L. (1998). Controversial Facility Siting in the Urban Environment: Resident and Planning Perceptions in the United States. *Journal of the American Planning Association*, 63 (1): 79-93.

De interactiologica van verzet: een dramaturgische analyse van escalatie tijdens een informatieavond

- Tops, P. (2008). *Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming: Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl. Vervolg op kabinetsstandpunt Inspraak Nieuwe Stijl, Tweede Kamer 2005 – 2006*, 29 385, nr. 7. Den Haag.
- Turner, V. (1974). *Dramas, Fields and Metaphors*. Ithaca: Cornell University Press.
- Veer, J. van der, Schalk, J., & Gilsing, R. (2011). Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit? Het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten. *Beleid en Maatschappij*, 38 (3): 265-282.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers Tegen Beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Verloo, N. (2011). *Rethinking Maakbaarheid: van denken 'voor' naar maken 'met'*. Amsterdam: Amsterdam Centre for Conflictstudies.
- Wittgenstein, L. (1968). *Philosophical Investigations Part I*. Oxford: Basil Blackwell.