

Mag de Buurt Besturen?

Een onderzoek naar de legitimiteit van het Rotterdamse veiligheidsproject Buurt Bestuurt

Tiuri Rowan van Rossum
Augustus 2012

*Scriptie ter afsluiting van de opleiding Bestuurskunde
Master Beleid & Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam*

Eerste Lezer Dr. A. van Sluis
Tweede Lezer Dr. R.F.I. Moody

Voorwoord

Dit afstudeeronderzoek vormt de afsluiting van mijn studie Bestuurskunde. Met veel plezier heb ik het Rotterdamse burgerparticipatieproject Buurt Bestuurt onderzocht. Sinds 2009 is Buurt Bestuurt een Rotterdams begrip. Bewoners werken samen met professionals om de veiligheid van de eigen buurt of wijk te verbeteren. Gedurende mijn onderzoek heeft het project een grote groei meegemaakt. Het is mooi om te zien dat je met een concept als Buurt Bestuurt de veiligheid, en nog veel belangrijker de veiligheidsbeleving, van bewoners kunt verbeteren. Met Buurt Bestuurt heb ik kennis gemaakt met Bestuurskunde op micro-niveau.

Voor de bijbehorende afstudeerstage wil ik de Directie Veiligheid, maar met name Peter Groeneveld, bedanken voor de mogelijkheden die ik heb gekregen. Ik heb het erg naar mijn zin gehad en zou het graag nog een keer over doen.

Zoals gebruikelijk bij een voorwoord wil ik mijn dank betuigen aan een aantal personen die mij hebben geholpen bij het schrijven van deze scriptie. Allereerst mijn scriptie begeleider Arie van Sluis die mij zowel bij deze als mijn bachelorscriptie uitstekend heeft begeleid en daarmee een grote rol heeft gespeeld in mijn wetenschappelijke vorming. Daarnaast wil ik ook Rebecca Moody bedanken voor het kritisch lezen van mijn scriptie, maar vooral voor de manier waarop zij mij gedurende mijn master enthousiast heeft gemaakt voor het vak Bestuurskunde. Mariëtte wil ik graag bedanken voor alle moeite die zij heeft gestoken in het lezen en corrigeren van mijn scriptie. Zonder deze hulp zou mijn scriptie onleesbaar zijn geweest.

Tot slot wil ik ook mijn familie bedanken die het mogelijk hebben gemaakt om mijn studie te laten volgen en mij gedurende mijn gehele academische loopbaan door dik en dun hebben gesteund. En als allerlaatste, maar misschien als allerbelangrijkste wil ik Sophie bedanken voor alle steun en liefde die zij mij geeft.

Tiuri van Rossum

Inhoudsopgave

Inleidend deel	7
1 Inleiding en Probleemstelling	8
1.1 <i>De Buurt Bestuurt</i>	8
1.2 <i>Probleemstelling</i>	9
1.2.1 <i>Probleemanalyse</i>	9
1.2.2 <i>Probleemstelling</i>	10
1.2.3 <i>De relevantie van het onderzoek</i>	11
2 Leeswijzer	12
3 Beleid context en achtergronden	13
3.1 <i>Ontwikkeling van burgerparticipatie in lokaal veiligheidsbeleid</i>	13
3.2 <i>Opkomst en ontwikkeling van het Rotterdams veiligheidsbeleid</i>	13
3.3 <i>Ontwikkeling wijkgerichte aanpak</i>	14
Theoretisch deel	16
4 Theoretisch kader	17
4.2 <i>Democratie en burgerparticipatie</i>	17
4.2.1 <i>Inputlegitimiteit</i>	18
4.2.2 <i>Throughputlegitimiteit</i>	18
4.2.3 <i>Outputlegitimiteit</i>	19
4.2.4 <i>Feedbacklegitimiteit</i>	19
4.2.5 <i>Verschillende bronnen, verschillende waarden</i>	20
4.3 <i>Analysekader</i>	21
4.3.1 <i>Kernaspect 1 Accountable Autonomy</i>	21
4.3.2 <i>kernaspect 2 Deelname aan besluitvorming</i>	22
4.3.3 <i>Kernaspect 3 Doorwerking</i>	23
4.3.4 <i>kernaspect 4 Verantwoording</i>	26
5 Operationalisatie	28
5.1 <i>Accountable autonomy</i>	28
5.2 <i>Burger als beleidsadviseur</i>	29

5.3 Doorwerking	29
5.4 Verantwoording	30
5.5 Samenvattend	31
6 Methodologische verantwoording	32
6.1 Onderzoeksdesign	32
6.2 Betrouwbaarheid en validiteit	34
Empirisch deel	36
7 Onderzoeksbevindingen	37
7.1 Buurt Bestuurt	37
7.2 Casus 1 Irene buurt	38
<i>De buurt</i>	38
<i>Vorming en samenstelling van het comité</i>	38
<i>Bewoners als bron van informatie</i>	39
<i>Brede problematiek</i>	40
<i>Een besturende buurt, een uitvoerende professional</i>	40
<i>Organisatieveranderingen</i>	41
<i>Verantwoording, buurtbewoners en professionele organisaties</i>	41
7.3 Casus 2 Abtsweg	42
<i>De buurt</i>	42
<i>De vorming en samenstelling van het comité</i>	42
<i>Bewoners als bron van informatie</i>	43
<i>Brede problematiek</i>	44
<i>Een besturende buurt, een uitvoerende professional</i>	45
<i>Organisatieveranderingen</i>	45
<i>Verantwoording, de overige bewoners en de professionele organisatie</i>	45
7.4 Ontwikkeling en stedelijke doorwerking	46
<i>Ontwikkeling Buurt Bestuurt - casus Delfshaven</i>	46
<i>Stedelijke perspectief gemeente Rotterdam</i>	48
<i>Stedelijk perspectief stadstoezicht</i>	48
<i>Stedelijk perspectief politie</i>	49

8 Analyse	50
<i>8.1 Inputlegitimiteit</i>	50
<i>Troughputlegitimiteit - burger als beleidsadviseur</i>	53
<i>Outputlegitimiteit</i>	56
<i>Feedbacklegitimiteit en verantwoording</i>	58
Concluderend deel	60
9 Conclusies	61
10 Literatuurlijst	69
11. Bijlagen	72
<i>Respondenten en observaties</i>	72

Inleidend deel

1 Inleiding en Probleemstelling

1.1 De Buurt Bestuurt

Buurt Bestuurt is in 2009 als pilot-project gestart in de Pupillenbuurt, het Nieuwe Westen. Uit de veiligheidsindex, het instrument waarmee de gemeente Rotterdam de objectieve en subjectieve veiligheid meet, bleek dat het veiligheidsgevoel van de bewoners schrijnend was en dat het vertrouwen in de overheid aan het dalen was (Rotterdam, 2008). Door het inzetten van een intensief burgerparticipatieprogramma, Buurt Bestuurt, probeerde de gemeente samen met politie en stadstoezicht dit probleem op te lossen. Buurt Bestuurt is een initiatief dat is gebaseerd op het betrekken van bewoners bij de lokale veiligheidsaanpak. Bij Buurt Bestuurt komen bewoners en professionals in comités bij elkaar om de problemen die in de buurt spelen te bespreken. De bewoners krijgen hierbij de mogelijkheid om de inzet van politie en stadstoezicht zelf te bepalen. Ze krijgen de beschikking over 200 uur politie-inzet en 200 uur inzet van stadstoezicht. Dit betekent dat een deel van de inzet die de professionals in een wijk plegen bepaald wordt door de participerende bewoners. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat als de bewoners vinden dat er in de buurt vaak te hard wordt gereden, de politie een snelheidscontrole uit kan voeren. Een ander voorbeeld is overlast door hondenpoep.

Het project geeft de bewoners ook inzage in de werkzaamheden van de professionals. Professionals vertellen in de comités wat zij kunnen doen om de problemen aan te pakken. Ze vertellen ook wat zij al doen om de problemen op te lossen. Bewoners krijgen zo te zien wat er allemaal gebeurt om de buurt veiliger te maken. Daarbij worden de bewoners gewezen op de mogelijkheden en beperkingen van de professionals.

Naast het betrekken van bewoners is het project gericht op het verkrijgen van informatie over de wijkproblematiek. Bewoners van een wijk worden dagelijks geconfronteerd met de specifieke wijkproblematiek. De bewoners krijgen in het project een positie van waaruit ze deze informatie aan de professionals kunnen overdragen. Een voorbeeld hiervan is jongerenproblematiek. In veel wijken wordt er overlast ervaren van hangjongeren. De bewoners weten dan vaak goed op welke momenten en op welke locaties de overlast wordt ervaren. Professionals kunnen deze informatie vervolgens goed gebruiken, de beschikbare capaciteit kan gericht worden ingezet. Buurt Bestuurt heeft hierdoor zowel voor de bewoners als voor de professionals voordelen.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Probleemanalyse

Buurt Bestuurt wordt binnen de gemeente gezien als een groot succes. Met name de burgemeester is erg te spreken over het project. In zijn nieuwjaarstoespraak heeft hij de wens uitgesproken om Buurt Bestuurt in alle Rotterdamse wijken in te voeren (Rotterdam, 2012). Het project wordt binnen de gemeente Rotterdam gezien als voorbeeld van een goed burgerparticipatieproject. Buurt Bestuurt wordt daardoor ook op andere beleidsterreinen gezien als een manier om bewoners bij beleid te betrekken.

Tijdens het schrijven van dit onderzoek is het project continu aan het ontwikkelen. Het aantal buurten waarin er volgens de Buurt Bestuurt methodiek wordt gewerkt neemt gestaag toe. In de afrondende fase van dit onderzoek werd er in meer dan veertig Rotterdamse wijken met de nieuwe werkwijze gewerkt. Veel andere wijken staan op het punt om te beginnen of hebben aangegeven dat ze met het project aan de gang willen gaan. Het betrekken van bewoners bij het veiligheidsbeleid biedt veel interessante aanknopingspunten voor wetenschappelijk onderzoek.

Als het beleid wordt gevormd en afgestemd aan de hand van inbreng van bewoners komen er een aantal vragen op. Bij Buurt Bestuurt is een comité van rond de vijftien personen het uitgangspunt, dat is lang niet de hele buurt. Het beleid wordt hierdoor bepaald door een selecte groep bewoners. Door het betrekken van een kleine groep bewoners kan er een representatieprobleem optreden. In de meest eenvoudige vorm treedt dit probleem op als het comité geen afspiegeling van de buurt vormt. Het is echter niet ondenkbaar dat er op andere punten een representatieprobleem optreedt. Wat als de participerende bewoners bijvoorbeeld enkel hun eigen '*not in my backyard*-problematiek' aandragen? Of als de participerende bewoners niet op verschillende plaatsen in de wijk wonen, waardoor er vanuit een geografisch oogpunt en eenzijdig beeld ontstaat? Een vertegenwoordiging van alle belangen, wensen, problemen en voorkeuren wordt zo bijna belangrijker dan een goede afspiegeling van de bewoners.

Naast de representatievraag moet er ook oog zijn voor dilemma's. Bijvoorbeeld voor de groepsdynamiek binnen een comité; hebben alle participerende bewoners een gelijke stem of is er sprake van een machtsongelijkheid? Daarbij moet de opbrengst van een comité, de problemen die de bewoners aangedragen, kwalitatief goed genoeg zijn, zodat het voor de professionals bruikbaar is.

In een latere fase moet er ook oog zijn voor andere aandachtspunten. Zo moet het comité over de macht beschikken om daadwerkelijk invloed op het beleid en de uitvoering daarvan uit te kunnen oefenen. Het gaat daarbij om de vraag of de professionals daadwerkelijk doen wat de bewoners van hen vragen; hoe wordt er binnen de professionele organisaties vorm gegeven aan de prioriteiten die uit het comité voortkomen?

Tot slot kan er een spanning rondom de verantwoording ontstaan; hoe vindt er verantwoording plaats over deze manier van werken? Hoe vindt er bijvoorbeeld verantwoording plaats binnen de betrokken organisaties, maar ook naar niet participerende bewoners.

Concluderend kunnen er op een aantal punten spanningen ontstaan rondom de algemeen erkende criteria voor legitiem beleid. De bewoners krijgen bij Buurt Bestuurt verregaande mogelijkheden om het veiligheidsbeleid in de eigen leefomgeving vorm te geven. Het gaat daarbij zowel om de bewoners die participeren als de overheid die deze participatie gebruikt bij de uitvoering van haar beleid. Deze conclusie kan worden samengevat rondom het thema legitimiteit. Is het legitiem om beleid te vormen en uit te voeren aan de hand van de Buurt Bestuurt methodiek?

1.2.2 Probleemstelling

Deze probleemanalyse leidt tot de volgende hoofdvraag en deelvragen.

Hoofdvraag

Op welke wijze worden bewoners betrokken bij het project Buurt Bestuurt in Rotterdam en wordt er binnen het project voldaan aan de criteria voor legitieme beleidsvorming?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zal er in dit onderzoek naar een aantal aspecten worden gekeken. Als eerste zal het project Buurt Bestuurt worden geanalyseerd. Er zal daarbij worden gekeken hoe bewoners bij het vormgeven van het beleid worden betrokken en welke rol zij hebben. Ook wordt hierbij gekeken wat de rol is van de betrokken partijen. Het project wordt vervolgens beoordeeld aan de hand van bestuurskundige literatuur. Daarbij zal er worden gekeken welke lessen er over legitieme beleidsvorming en het betrekken van bewoners uit deze literatuur kunnen worden geleerd. Tot slot zal er een oordeel worden gevormd over de vraag of Buurt Bestuurt kan voldoen aan deze voorwaarden.

Deelvragen

-Wat is buurt bestuurt, wat is de rol van de betrokken partijen en hoe worden bewoners verondersteld te participeren?

-Welke lessen kunnen uit de literatuur worden geleerd/getrokken over legitieme beleidsvorming en het betrekken van bewoners bij beleidsvorming en beleidsuitvoering?

-Voldoet het project Buurt Bestuurt aan deze voorwaarden voor legitieme beleidsvorming?

1.2.3 De relevantie van het onderzoek

Het onderzoek heeft zowel wetenschappelijke als maatschappelijke relevantie.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is er weinig geschreven over de specifieke effecten van burgerparticipatie binnen het veiligheidsbeleid. Daarbij is er ook weinig bekend over de uiting van de verschillende vormen van legitimiteit binnen deze vorm van burgerparticipatie. Met dit onderzoek wordt er getracht een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke inzichten betreffende de uiting van de verschillende vormen van legitimiteit binnen deze vorm van burgerparticipatie.

Buurt Bestuurt is extra interessant gezien de grote invloed die burgers op het veiligheidsbeleid hebben.

Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het kijkt naar de huidige uitvoering van het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen daar direct in worden gebruikt. Ook kan dit onderzoek dienen als informatiebron voor andere gemeenten die soortgelijke participatieprojecten op willen zetten.

2 Leeswijzer

Dit onderzoek is uit een aantal onderdelen opgebouwd. In het hoofdstuk *Beleid, context en achtergronden* is aandacht geschonken aan de ontwikkeling van burgerparticipatie in lokale veiligheidsprojecten en is er gekeken naar de positie van Buurt Bestuurt in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Het hoofdstuk bestaat niet uit een reproductie van alle burgerparticipatieprojecten of het volledige Rotterdamse veiligheidsbeleid. Er is vanuit Buurt Bestuurt gekeken naar de relevante ontwikkelingen op beide terreinen. Door deze twee achtergronden te verkennen wordt Buurt Bestuurt in de context van het lokale veiligheidsbeleid en binnen de ontwikkelingen van burgerparticipatie geplaatst.

Het theoretische kader is een uiteenzetting van de in dit onderzoek gebruikte wetenschappelijke theorieën. De structuur van het kader is ontleend aan de theorievorming over democratie en de concepten van legitimiteit. Daarnaast krijgen de theoretische concepten in dit hoofdstuk in- en aanvulling zodat deze op de onderzochte casus kunnen worden toegepast. De invulling is gebaseerd op literatuur over burgerparticipatie. Door de concepten op deze wijze in te vullen ontstaat er een werkbaar model waarmee de casussen kunnen worden onderzocht. Dit is gebeurd in het analysekader.

In hoofdstuk 5, *Operationalisatie*, zijn de in het theoretisch kader besproken begrippen meetbaar gemaakt.

Na deze theoretische basis zijn in het hoofdstuk *Methodologische verantwoording* de voor dit onderzoek gebruikte methoden en technieken beschreven. Dit is gedaan aan de hand van een onderzoeksdesign waarin de opbouw van het onderzoek is verantwoord.

In het empirische deel van dit onderzoek worden eerst onderzoeksbevindingen beschreven. De bevindingen zijn per casus beschreven. Binnen de casussen zijn de bevindingen aan de hand van de te onderzoeken concepten geordend. In de analyse zijn de onderzoeksbevindingen geanalyseerd aan de hand van de theoretische concepten. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van het conceptueel model en volgt daarmee de structuur van het theoretisch kader. Hierdoor kunnen de bevindingen uit de verschillende casussen tegen elkaar worden afgezet, zo kunnen de verschillen en overeenkomsten met elkaar worden vergeleken.

Aan de hand van deze analyse worden in hoofdstuk 8, de conclusie, de hoofd en deelvraag van dit onderzoek beantwoord. In het laatste hoofdstuk worden een aantal concrete aanbevelingen gedaan.

3 Beleid context en achtergronden

3.1 Ontwikkeling van burgerparticipatie in lokaal veiligheidsbeleid

De afgelopen vijftientig jaar is de stijging van criminaliteit een belangrijk onderwerp binnen het publieke debat geworden. Deze ontwikkeling heeft niet enkel in Nederland plaatsgevonden, internationaal staat veiligheid hoog op de agenda (Van der Vijver en Terpstra, 2004). Als er in deze brede context naar veiligheid wordt gekeken is 'onveiligheid' een van de grootste zorgen van de politiek (Ibid.). Tegelijkertijd ontstaat er door beperkte capaciteit en instrumentarium groeiende onmacht bij de overheid. De overheid is minder goed in staat om zelfstandig een oplossing voor deze problemen te geven (Terpstra, 2008). Door deze onmacht ontstaat er behoefte aan verschillende samenwerkingsverbanden. Zowel tussen publieke organisaties als tussen publieke en private organisaties (Cachet, Kimpe, Ponsaers & Ringeling, 2008). Gelijktijdig aan deze ontwikkeling vindt er een verschuiving plaats van handhaving naar leefbaarheid (Hughes & Edwards, 2002). Leefbaarheid staat hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. Binnen leefbaarheid worden verschillende beleidsaspecten met elkaar gecombineerd. 'Schoon, heel en veilig' is daar een goed voorbeeld van. Binnen 'Schoon, heel en veilig' komen verschillende beleidsterreinen bij elkaar. Het gaat om een combinatie van gemeentelijke reinigingsdiensten, stedelijke ontwikkeling en veiligheidsbeleid. De achterliggende gedachte is dat de 'Schoon, heel en veilig' problematiek in elkaars verlengde ligt. Het zijn onderwerpen die dicht bij de bewoners staan en waar zij dagelijks mee geconfronteerd worden. Deze problematiek heeft directe invloed op de leefbaarheid die de bewoners ervaren.

Het betrekken van burgers bij lokaal veiligheidsbeleid is geen recente ontwikkeling. Reeds in 1980 vond er samenwerking en coproductie tussen overheid en burgers plaats in de preventie van kleinschalige criminaliteit (Cachet et al., 2008). In deze periode leek het er op dat kleine criminaliteit, zoals winkel- en fietsendiefstal, uit de hand zou lopen. Beleidsmakers realiseerden zich dat het probleem niet enkel door de lokale overheid en politie opgelost kon worden, maar dat burgers en burgerorganisaties betrokken moesten worden bij het vormen van het beleid. De eerste burgerparticipatieprojecten dateren uit de tweede helft van de jaren tachtig. Deze waren vooral gericht op de sociale cohesie binnen wijken en op het contact tussen bewoners en lokale organisaties, zoals scholen en sportclubs (Van Swaaningen, 2002).

3.2 Opkomst en ontwikkeling van het Rotterdams veiligheidsbeleid

Het Rotterdamse veiligheidsbeleid kent haar oorsprong in de jaren tachtig. Het eerste stadsbrede veiligheidsbeleid is met name gericht op kleine criminaliteit, zoals vandalisme en vernielingen. Het beleid heeft als doel om verschillende diensten bij het veiligheidsbeleid te betrekken. De aandacht van het beleid verschuift in de jaren negentig naar drugsoverlast en criminaliteit (De Haan, 1997). Opvallend is dat het veiligheidsbeleid vanaf het begin is gericht op samenwerking van verschillende partijen en diensten. Deze samenwerking resulteerde in 1993 in een geïntegreerde aanpak gericht op de herovering van het publieke domein. Bij deze aanpak wordt het beleidsveld vergroot en worden problemen als jeugdproblematiek, horeca-overlast, drugsoverlast en nog negen andere probleemvelden meegenomen (De Haan, 1997:77). In deze geïntegreerde aanpak krijgen de deelgemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid. Binnen de deelgemeente worden er veiligheidsplannen op wijkniveau opgesteld. In deze veiligheidsplannen worden de problemen per wijk beschreven en wordt er voor iedere buurt een specifieke combinatie van maatregelen getroffen. In de stadsbrede aanpak, periode 1994-1998, is er veel aandacht voor problematiek op wijkniveau. Dit resulteerde in maatwerk op wijkniveau (De haan, 1997:93-94).

Van veiligheidsbeleid naar veiligheidsbeleving

In 2001 verschijnt het eerste vijfjarenactieprogramma 'Versterking Veiligheid Rotterdam'. De methodiek van een vijfjarenactieprogramma heeft als doel om een integrale visie over het veiligheidsbeleid neer te zetten die in een langere periode, vijf jaar, uitgevoerd kan worden. In het programma wordt er geconcludeerd dat, ondanks de grote inzet, de veiligheid in Rotterdam niet is verbeterd (Rekenkamer Rotterdam, 2005:20). Het actieprogramma luidt een omslag in de Rotterdamse werkwijze in. Door middel van een structurele en integrale aanpak moeten voor de burger snel zichtbare resultaten worden behaald (Van Sluis & Marks 2012). Kenmerkend voor deze integrale aanpak is dat er veel aandacht is voor de wijkgerichte aanpak. De veiligheidsproblematiek wordt door verschillende samenwerkende partijen op wijkniveau aangepakt (Rotterdam, 2002; ROB, 2002).

Meedoen en vertrouwen

Het meest recente vijfjarenactieprogramma, getiteld 'Vertrouwen in veiligheid, meedoen in de stad' (Rotterdam, 2010:9), zet in op een verbetering van de veiligheidsbeleving van de burgers. Er vindt een verschuiving plaats van repressie naar preventie. Een belangrijke ontwikkeling is de verwachting die de gemeente heeft ten aanzien van de burgers. Van de Rotterdammers wordt verwacht dat ze zelf een bijdrage gaan leveren aan de veiligheid van de stad (Rotterdam, 2010:9).

3.3 Ontwikkeling wijkgerichte aanpak

De laatste jaren staan wijk- en buurtbeleid, burgerparticipatie, zelfbestuur, de kloof tussen burger en bestuur, burgerinitiatieven en eigen verantwoordelijkheid van burgers sterk in de belangstelling. Volgens Uitermark (2003:8) is de (stads)wijk de plek waar lokale beleidsmakers sociale interventies willen plegen.

De belangstelling voor het op wijkniveau aanpakken van (sociale) problemen is niet geheel nieuw. Sinds eind jaren veertig is er belangstelling geweest voor wijkgericht beleid (De Boer, 2001). Na de tweede wereldoorlog zette de overheid in op een nieuwe manier van besturen. Dit kreeg vorm in de wijkgerichte aanpak (De Boer, 2001:2). In deze aanpak kreeg het gemeenschapsdenken een centrale rol. Daarin zouden wijken niet enkel meer dienen als sociale gemeenschap, maar zich ontplooien tot een nieuwe vorm van democratie (WRR, 2005:31). Het wijkniveau werd het nieuwe ideaal (De boer 2001 en Reijndorp 2002). In de jaren zeventig kwam de wijkgerichte aanpak vanuit de stadsvernieuwing in de aandacht. De stadsvernieuwing was voornamelijk gericht op het aanpakken van de naoorlogse woningnood. In een korte periode werden er in Nederland meer dan twee miljoen extra woningen gebouwd. Gedurende deze periode ontstond bij de overheid het besef dat naast het eenmalig vernieuwen van stadswijken ook de fysieke en sociale aspecten aandacht verdienden. Op wijkniveau ontstonden er projectgroepen waarin intersectoraal en probleemgericht werd samengewerkt. Naast professionele organisaties werden daar ook georganiseerde bewoners bij betrokken (De boer, 2001). In Rotterdam en Amsterdam ontstond in deze periode een wens tot decentralisatie. Dit leidde tot de vorming van deelgemeenten en stadsdelen. Er ontstond een bestuur op een lager niveau. Kenmerkend aan deze vorm van besturen was dat het werd georganiseerd als bestuurlijk ideaal. Daarmee werd de organisatie van boven af opgelegd, er was geen sprake van bottom-up initiatieven (Reijndorp 2002:15). De aandacht voor deze decentralisatie verzwakte in de jaren tachtig door de sturing op grootstedelijke ontwikkeling. In de jaren negentig werd het wijkgerichte beleid gekenmerkt door grote landelijke, sectoroverschrijdende initiatieven. De aandacht ging hierbij met name uit naar wijken waarin verschillende problemen accumuleerden. Deze projecten waren met name gericht op sociale vernieuwing (WRR, 2005:37).

De recente ontwikkelingen binnen het buurt- en wijkbeleid worden gekenmerkt door maatwerk. Beleid op maat per buurt of wijk, afgestemd op de specifieke behoeften binnen dat gebied. Daarbij past een integrale aanpak, een aanpak die sectoroverschrijdend is (WRR, 2005:40).

Theoretisch deel

4 Theoretisch kader

Het theoretisch kader is uit een aantal onderdelen opgebouwd. De structuur van het kader is ontleend aan de theorievorming over democratie en de concepten van legitimiteit. De gebruikte indeling is geïnspireerd door het artikel *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat* (Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004) van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. In dit artikel worden verschillende theorieën over het bestuur door het volk, de democratie, uiteengezet. De auteurs komen tot een aantal vormen van legitimiteit die de kernaspecten van goed bestuur en democratie vormen. Deze vormen van legitimiteit worden aangeduid als inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, output-/outcomelegitimiteit en feedbacklegitimiteit (Ibid.:19). Deze indeling is eerder gemaakt door Easton (1953). De oorspronkelijke indeling en invulling van Van Engelen & Sie Dhian Ho (2004) gaat over legitimiteit van democratie in zijn meest ruime vorm. Deze legitimiteit bestaat uit een aantal onderliggende waarden en concepten.

4.2 Democratie en burgerparticipatie

Het legitimiteitsconcept

Binnen de bestuurskunde en politieke wetenschappen is er veel geschreven over democratie en legitimiteit. Democratie gaat over de relatie tussen burger en beleid. Letterlijk genomen betekent democratie 'zelfbestuur door het volk' (Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Aan dit begrip zijn twee kernaspecten verbonden, het bestuur en de *demos*, het volk. Maar legitimiteit, een begrip dat in de bestuurskunde regelmatig in de mond wordt genomen; wat is dat precies?

Beleid krijgt zijn vorm in een zeer dynamisch proces. "Rede, macht, taal, beelden en regels spelen allemaal een rol in de wijze waarop beleid vorm en inhoud krijgt" (Bekkers, 2007:359). Beleidsvorming is een complexe aangelegenheid waar veel partijen bij zijn betrokken en waarin veel belangen worden geraakt. De vraag die hierbij speelt is waaraan de uiteindelijk genomen beslissingen hun gezag ontleenen; wat is de legitimiteit van de beslissing? Legitimiteit is in zekere mate een onzichtbaar concept, men weet dat het bestaat maar het is niet direct aan te wijzen (Ibid.:366). In de praktijk wordt hierom vaak gewezen op situaties die juist niet legitiem zijn. Hierdoor kan zelfs worden gesteld dat legitimiteit beter is te vatten door het begrip 'ontbrekende legitimiteit' (Ibid.).

Een van de auteurs die zich over het vraagstuk van legitimiteit heeft gebogen is de socioloog Max Weber. Weber (1958) beschreef legitimiteit als het bezitten van gezag. Weber (1958) veronderstelde dat er drie bronnen van autoriteit bestaan: charismatisch, traditioneel en rationeel. Legitimiteit wordt dan toegekend door het volk, de burger, die dit gezag al dan niet accepteert.

Bekkers (2007) geeft een definitie die balanceert tussen de verschillende visies op legitimiteit: "legitimiteit verwijst naar de beoordeling van de uitoefening van macht op grond van gezag, waarbij dit gezag wordt ontleend aan waarden die verwijzen naar: rechtmatigheid, overtuigingen en de kwaliteit van het proces" (Bekkers, 2007:371). Legitimiteit gaat dus over waarden, verschillende waarden, maar ook over de mate waarin deze waarden in acht worden genomen (Bekkers, 2007:370). Om beleid te beoordelen op legitimiteit wordt er veelal gebruik gemaakt van een systeembenadering van politieke besluitvormingsprocessen (Ibid.; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). In een systeembenadering wordt de legitimiteit van het beleid verbonden met verschillende deelprocessen. Er wordt dan een onderscheid gemaakt tussen deze processen waardoor er verschillende indicatoren kunnen worden geformuleerd om de legitimiteit van beleid te beoordelen.

Er zijn vier deelprocessen van legitimiteit te onderscheiden te weten input-, throughput-, output-/outcome- en feedbacklegitimiteit. Deze processen dienen ieder aan verschillende eisen te voldoen om als legitiem

ervaren te worden (Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:19). Deze vormen van legitimiteit zullen afzonderlijk van elkaar worden besproken.

4.2.1 Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit heeft betrekking op de inbreng van belangen in het bestuur en de normen en waarden die deze inbreng reguleren (Bekkers, 2007:371). De normen en waarden hebben betrekking op “politieke gelijkheid, actief burgerschap of de wil van het volk” (Ibid.). Het politieke systeem kan betrekking hebben op een formeel of een informeel politiek systeem. Een formeel systeem is bijvoorbeeld een land of gemeente, een informeel systeem kan veel breder zijn en wordt gekenmerkt door het ontbreken van formele instituties. Deze vorm van legitimiteit is te herkennen aan drie indicatoren.

De mogelijkheden voor burgerparticipatie

Om tot een legitieme inbreng van wensen en belangen te komen moeten burgers in de gelegenheid worden gesteld om wensen en belangen kenbaar te maken. “De burgers formuleren eisen en verwachtingen ten aanzien van beleid teneinde hun belangen adequaat te beschermen” (Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:20). Een klassieke vorm is een parlementaire democratie met open verkiezingen waarbij de burgers participeren in de vorm van verkiezingen. In deze vorm betuigen de burgers steun aan de gezagdragers en de heersende spelregels van het systeem. Maar er zijn ook andere kanalen mogelijk, bijvoorbeeld via burgerfora, referenda, burgerbesturen en discussieplatforms (Bekkers, 2007:372).

Representatie van belangen en voorkeuren

In de meest zuivere vorm van democratie betekent representatie dat het beleid is gebaseerd op de belangen van het volk. In termen van inputlegitimiteit vormen deze belangen de inbreng voor het beleid. Wat deze representativiteit betekent is in de wetenschappelijke literatuur onderhevig aan discussie. Het kan betrekking hebben op een afspiegeling van het volk of de belangen in de maatschappij. Anderzijds kan het betrekking hebben op de onafhankelijkheid van vertegenwoordigers die op zoek zijn naar het algemene belang (Witteveen, 2000). Bij burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming gaat het om de vraag of alle belangen, met name de belangen van de zwakkeren en minder mondigen in de samenleving, in hun volledigheid worden meegenomen in de besluitvorming.

Open agendavormingsproces

Burgers moeten in staat worden gesteld om hun belangen en standpunten ter sprake te kunnen brengen en de mogelijkheid krijgen om deze op de politiek-bestuurlijke agenda te plaatsen. Bij dit proces moet er aandacht worden besteed aan de pluriformiteit aan perspectieven, er moet “ruimte [zijn] voor concurrerende probleempercepties” (Bekkers, 2007:372).

4.2.2 Throughputlegitimiteit

Throughputlegitimiteit gaat over de redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces en de wijze van besluitvorming (Bekkers, 2007:372). Indicatoren zijn de deelname aan besluitvorming, besluitvorming via stemmen of argumentatie en de bescherming van minderheden.

De wijze waarop collectieve besluitvorming en wilsvorming worden gerealiseerd

Democratische besluiten kunnen op twee manieren legitiem worden genomen. Ten eerste op basis van verkiezingen, het gaat dan om het aantal stemmen en de macht van de meerderheid waarmee collectieve besluiten worden genomen. De tweede manier is het nemen van besluiten op basis van argumentatie en

debat. De besluiten worden dan in consensus genomen waarbij de argumenten en standpunten worden afgewogen (Ibid.:373).

Deelname van burgers aan de besluitvorming, kwaliteit van de participatie

Het actief participeren binnen de besluitvorming is een recente ontwikkeling onder de noemer 'interactief beleid'. Deze vormen van burgerparticipatie hebben een dubbele functie. Ten eerste gaat het om het vormen van democratisch draagvlak voor besluiten. Ten tweede is het gericht op het opdoen van kennis waarover ambtelijke professionals en het bestuurlijk apparaat niet beschikken (Van Stokkom, 2003 in Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:22).

Bescherming van de minderheid

In het besluitvormingsproces moet aandacht worden besteed aan het voorkomen van machtsmisbruik. Er moeten zogenaamde 'checks and balances' worden ingebouwd (Bekkers, 2007:373). Het voorkomen van machtsmisbruik heeft zowel betrekking op het beschermen van minderheden als op de 'tirannie van de minderheid' waarbij een kleine minderheid veel macht op het besluitvormingsproces uit kan oefenen (Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:22).

4.2.3 Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit gaat over de uitvoering en de uitkomsten van beleid. Deze legitimiteit wordt verkregen in de mate waarin "de uitkomst overeenkomt met de wensen en preferenties van de beleidsobjecten" (Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:19). Outputlegitimiteit gaat dus over de resultaten van beleid; "zijn de resultaten welke burgers, bedrijven en overheden voor ogen hadden [behaald]" (Bekkers, 2007:373).

4.2.4 Feedbacklegitimiteit

Feedbacklegitimiteit heeft betrekking op de verantwoording die over gevoerd beleid wordt afgelegd. Het gaat daarbij om de terugkoppeling van beleidsresultaten naar het inputproces (Bekkers, 2007:374). Feedbacklegitimiteit is daarmee te herkennen aan drie indicatoren.

Relatie tussen actor en forum

Verantwoording gaat over het verklaren en rechtvaardigen van handelingen (Ibid.). Om verantwoording af te kunnen leggen moet er sprake zijn van twee actoren. Een actor die verantwoording over zijn of haar handelen aflegt. En een actor aan wie de verantwoording wordt afgelegd en welke deze beoordeelt, deze actor wordt het (oordeelvormend) forum genoemd.

Zwaarte van verantwoording

Binnen de verantwoording kunnen bestaan er verschillende gradaties, of zwaarten van verantwoording. In de meest lichte vorm is er een eenzijdige relatie tussen actor en forum, de actor legt dan verantwoording af aan het forum. De verantwoording wordt zwaarder als het forum aanvullende vragen aan de actor kan stellen. De zwaarste vorm van verantwoording wordt bereikt als de actor sancties aan de actor op kan leggen.

Aard van verantwoording

Verantwoording kan verschillende aarden hebben. Er kan sprake zijn van een verticale, een horizontale en een diagonale relatie tussen forum en actor.

De vormen van legitimiteit en de onderliggende indicatoren zijn samengevat in onderstaande tabel:

<i>Kernaspect legitimiteit</i>	<i>Indicatoren</i>
Inputlegitimiteit	Mogelijkheden voor burgerparticipatie
	Representatie van belangen en voorkeuren
	Open agenda-vormingsproces
Throughputlegitimiteit	Deelname van burgers aan besluitvorming
	Wijze waarop collectieve besluiten worden genomen
	Bescherming van de minderheid
Output-/outcomelegitimiteit	Resultaten van beleid
Feedbacklegitimiteit	Verantwoording en terugkoppeling van behaalde resultaten
	Aanpassing en ontwikkeling van beleid

4.2.5 Verschillende bronnen, verschillende waarden

Uit deze uiteenzetting blijkt dat legitimiteit verschillende aspecten heeft. Voordat deze aspecten een verdere invulling krijgen wordt er stilgestaan bij de onderlinge verhoudingen. De vraag die hierbij centraal staat is of beleid enkel legitiem kan zijn als er kan worden voldaan aan alle vormen van legitimiteit; of kan beleid ook legitiem zijn als dit niet het geval is? Dit is een interessante discussie.

In het meest eenvoudige voorbeeld voldoet het beleid aan alle vier de aspecten van legitimiteit. Er kan dan worden gesteld dat het beleid legitiem is. Het beleid voldoet immers aan de eisen voor legitiem beleid.

De discussie wordt interessanter als het beleid niet evenredig over alle bronnen van legitimiteit beschikt. Of als er een bron van legitimiteit ontbreekt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat beleid bij de totstandkoming en uitvoering legitiem is, maar dat er bijvoorbeeld geen sprake is van verantwoording. Het beleid beschikt dan over input- en outputlegitimiteit, maar niet over feedbacklegitimiteit.

Het oordeel over deze discussie is te vatten in de kijk die men heeft op democratie en de achterliggende politieke theorieën. Door hier verschillende waarden aan te verbinden kan men het beleid verschillende accenten geven (Aquino, 1993). In een rationele benadering van beleid ligt de nadruk op de uitvoering en verantwoording van beleid. Het gaat daarbij om de effecten die in de samenleving worden bereikt. En dat deze zo doeltreffend mogelijk zijn. In tegenstelling op deze benadering kan het accent ook op de wederzijdse afstemming van wensen en belangen worden gelegd, de throughputlegitimiteit. In dit accent ligt de nadruk op een meer politieke benadering van beleid.

Uit deze uiteenzetting zijn er een aantal conclusies te trekken. De legitimiteit is ten eerste afhankelijk van de waarden welke het zwaartepunt binnen het beleid vormen. Beleid hoeft vanuit dat oogpunt niet over alle vier de vormen van legitimiteit te beschikken. Daarbij kan er ook worden geconstateerd dat, als er geen sprake is van een duidelijk zwaartepunt, het zwaartepunt kan worden herleid aan de hand van de legitimiteiten. Deze conclusie betekent echter niet dat beleid niet over alle legitimiteiten hoeft te beschikken. Binnen legitiem beleid behoren alle legitimiteitsaspecten te zijn beschermd.

4.3 Analysekamer

Aan de hand van deze indicatoren kunnen er uitspraken worden gedaan over de legitimiteit van beleid. De indicatoren die in de literatuur aan de verschillende aspecten van legitimiteit worden gegeven kunnen echter op verschillende manieren invulling krijgen. De deelname van burgers aan besluitvorming en de verantwoording kunnen bijvoorbeeld in de empirie veel verschillende vormen aannemen.

4.3.1 Kernaspect 1 Accountable Autonomy

Inbreng, participatie en representatie - inputlegitimiteit

Om tot legitiem beleid te komen is het van belang dat de belangen van burgers hun weg vinden in het beleidsvormingsproces en dat het beleid breed in de samenleving wordt gedragen. Burgerparticipatie is een van de mogelijkheden om deze inbreng te reguleren. Het betrekken van burgers bij de beleidsvorming kan worden gebruikt om de steun van burgers voor beleid te ontwikkelen. Het betrekken van burgers bij het beleidsproces wordt daarom steeds vaker gebruikt.

Binnen burgerparticipatie is een goede representatie van belangen en voorkeuren mogelijk. Als de projecten vrij toegankelijk zijn kunnen burgers zonder belemmeringen hun belangen kenbaar maken. De praktijk leert echter dat deze projecten vaak door een specifieke groep burgers wordt bezocht (Van Stokkom, 2012). Deze groep bestaat vaak uit bewoners die reeds bij andere participatieplatformen actief zijn. Daarnaast zijn het vaak oudere, manlijke bewoners die participeren. Dit kan een gevaar voor de representativiteit van de vertegenwoordigde problemen en belangen opleveren. Dit probleem kan worden overbrugd als er specifieke waarden worden gewaarborgd. Participatieprojecten die over deze eigenschappen beschikken worden door Fung (2006) "Accountable Autonomy" genoemd.

Medezeggenschap en informele vertegenwoordiging

Van Stokkom (2012) stelt dat publiek gerelateerde beslissingen in toenemende mate bij niet-electorale lichamen komen te liggen (Van Stokkom, Becker & Eikenaar, 2012:50). Kenmerkend is dat deze lichamen geen directe verantwoording aan de burger hoeven af te leggen (Ibid.). Ze bestaan niet uit democratisch gekozen vertegenwoordigers die middels verkiezingen op kwaliteit kunnen worden beoordeeld.

Om met burgerparticipatie, deze niet-electorale lichamen, tot legitiem beleid te komen moeten de genomen besluiten representatief zijn voor de burgers op wie het beleid van invloed is. Er moet daarom een oplossing worden gevonden voor dit probleem van representatie, en daarmee de bredere uitdaging van inputlegitimiteit. Representatie betekent letterlijk het fysiek aanwezig zijn, de aanwezige wordt gemachtigd om te handelen en te spreken namens een vertegenwoordigde (Ibid.). Het begrip bestaat dus uit twee onderdelen, vertegenwoordiging en representativiteit.

Om tot legitiem beleid te komen dienen de vertegenwoordigers zo veel mogelijk te handelen als waren zij degenen die zij vertegenwoordigen. In een ideale vorm van representatie hebben de vertegenwoordigers ook de kenmerken van hun achterban, zoals leeftijd, geslacht, huidskleur, afkomst, geloofsovertuiging etcetera. Deze opvatting lijkt in de praktijk echter gebreken te hebben. Er bestaat vaak een spanning tussen de vertegenwoordigers en de gerepresenteerden (Ibid.).

Door bij het representatievraagstuk het accent op het insluiten van specifieke kenmerken te leggen worden er altijd kenmerken uitgesloten. Er moet daarom worden gezocht naar een bredere, realistischere, opvatting van representatie (Van Stokkom, Becker & Eikenaar, 2012:28). In deze nieuwe opvatting van representatie moet aandacht worden geschonken aan de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde. De vertegenwoordigers zijn een schakel tussen de burger en de overheid. En in bredere zin het beleid. Er ontstaat een nieuwe vorm van burgerparticipatie die Achton Fung (2004) omschrijft als "accountable

autonomy”, een “relatief autonome vorm van burgerbestuur” (Van Stokkom, 2012). Deze initiatieven worden gekenmerkt door een sterke *bottom-up* wijze van organisatie.

De professionals nemen een sturende rol aan van waaruit er op wordt toegezien dat de belangen van nietparticiperende burgers worden beschermd. De overheid, in concrete vorm de publieke professionals, blijft verantwoordelijk voor het beleidsproces (Ibid.). Binnen een “*accountable autonomy*” project krijgen burgers de mogelijkheid om aan te geven welke problemen er in een specifiek gebied spelen en aangepakt moeten worden. Dit specifieke gebied komt meestal overeen met de leefomgeving van de burgers. De aanpak van deze problemen kan door verschillende overheidsorganisaties worden gedaan. Een project dat gekenmerkt kan worden als een ‘*accountable autonomy*’ kan daarom betrekking hebben op een specifiek maatschappelijk probleem of op een combinatie van maatschappelijke problemen.

Bij een ‘*accountable autonomy*’ ontbreekt een representatieve component. De projecten moeten vrij toegankelijk zijn voor alle deelnemers, iedereen moet kunnen meebeslissen. De uiteindelijke deelname aan een project vindt echter plaats door zelfselectie, het is een keuze om te participeren (Ibid.:59). Volgens Van Stokkom (2012) betekent dit in de praktijk dat er slechts een kleine groep burgers actief participeert.

De autonomie heeft betrekking op de relatie tussen burgers en overheid. De burgers hebben binnen de projecten een agenderende functie. Ze kunnen problemen die ze zelf of welke medeburgers ervaren, bespreekbaar maken en op de beleidsagenda plaatsen. Dit betekent dat er sprake is van een open agendavormingsproces. De participerende burgers handelen hierin vanuit een autonome positie, de agenda wordt gevormd door de participerende burgers. De overheid, concreet de publieke professionals, heeft in deze projecten een faciliterende rol/houding. De publieke professionals zijn de actoren die het beleid uiteindelijk gaan uitvoeren. De professionals maken het mogelijk dat de door de burger samengestelde agenda wordt uitgevoerd. Er bestaat hierbij wel een mogelijkheid dat agendapunten niet binnen de taken van de professional of de overheid liggen, de burgers kunnen hierbij inzage krijgen in de beperkingen van de overheid. Fung (2004) stelt dat het model door deze verhouding op gespannen voet staat met het klassieke model van de lokale representatieve democratie, de burgers nemen namelijk zelf de beslissingen (Van Stokkom, 2012:60).

Dit staat op gespannen voet met de eerdergenoemde regierol van de overheid. Enerzijds moet de overheid zich schikken naar de prioritering van de participerende burgers, anderzijds moeten de belangen van niet participerende burgers worden gewaarborgd. De publieke organisatie moet ook prioriteiten vanuit de politieke of eigen organisatie waarborgen.

4.3.2 kernaspect 2 Deelname aan besluitvorming

De burger als beleidsadviseur - Throughputlegitimiteit

Binnen burgerparticipatieprojecten kunnen burgers hun specifieke voorkeuren kenbaar maken. De burger vormt een belangrijke kennisbron voor het beleid. De burger wordt beleidsadviseur (Edelenbos, Domingo, Klok & Van Tatenhove, 2006).

In de huidige netwerksamenleving heeft de overheid in toenemende mate de kennis van burgers nodig om hardnekkige (beleids-)problemen op te lossen (Edelenbos et al., 2006:9). Er is specifieke kennis nodig om lokale problemen op te kunnen lossen. Bij de wijkgerichte aanpak is er een beweging waarin beleid op wijk- of straatniveau wordt gevormd en uitgevoerd. Dit beleid is gericht op een zeer specifieke situatie. De mensen die dagelijks met deze situatie geconfronteerd worden, de bewoners, kennen deze situatie vaak het beste (Ibid.). Om als overheid tot een groot oplossend vermogen te komen moet het beleid worden gevoed met de kennis uit deze haarvaten van de samenleving (ibid.). De burger treedt zo in de rol van

beleidsadviseur die lokale kennis in het beleidsproces kan brengen. In een ideale situatie wordt deze nieuwe kennis direct opgenomen in het beleidsontwerp. Er bestaat echter een spanning tussen deze nieuwe kennis en de bestaande institutionele omgeving (Edelenbos et al., 2006). Concreet past deze kennis vaak niet in de bestaande beleidspraktijk. Het is daarom van belang om te kijken hoe deze kennis doorwerkt in het beleid voor de specifieke wijken en buurten.

4.3.3 Kernaspect 3 Doorwerking

De doorwerking van burgerparticipatie in de beleidspraktijk - output legitimiteit

De formulering van het beleid moet tot uiting komen in de uitvoering in de maatschappij. De vraag die bij medezeggenschap en bij burgerparticipatieprojecten centraal staat, is of en in welke mate de door de burger opgestelde agenda zijn doorwerking vindt in de uitvoering van de publieke professionals. Naast de veranderingen in de beleidspraktijk is het ook interessant om te kijken of er doorwerking plaatsvindt op een hoger, strategisch, niveau in de betrokken organisaties.

Binnen de bestuurskundige literatuur zijn er veel artikelen geschreven over het fenomeen doorwerking. Uit deze literatuur (Dunn, 1980; Leviton & Hughes, 1981; Weiss, 1993) blijkt dat er geen eenduidige definitie van het begrip bestaat. Doorwerking wordt daarom in de overkoepelende literatuur vaak aangeduid als een gelaagd, complex, begrip dat daardoor moeilijk is te onderzoeken (Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004:23). Webber geeft in zijn onderzoek aan dat doorwerking een *“ambiguous, amorphous, incremental and meandering”* concept is (Webber, 1991).

Doorwerking wordt vaak in verband gebracht met het ‘gebruik’ van wetenschappelijk onderzoek in beleid (Bekkers et al., 2004; Van Twist & Klijn, 2007). Daarbij is de definitie van doorwerking gebaseerd op het gebruik van onderzoek en kennis ten behoeve van het beleidsvormingsproces. Binnen deze literatuur worden de begrippen ‘doorwerking’ en ‘gebruik’ als synoniemen voor elkaar gebruikt.

Een kritische noot is dat er in sommige literatuur ook een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de begrippen ‘gebruik’ en ‘doorwerking’. Doorwerking wordt daarin gezien als een afhankelijke variabele welke wordt beïnvloed door het gebruik en de kwaliteit van het onderzoek (Mulder et al., 1991). In deze literatuur is de doorwerking afhankelijk van de kwaliteit van het onderzoek waarbij een toename van kwaliteit een positieve relatie heeft met de doorwerking binnen het beleid.

Naast de gelaagdheid van het begrip is er ook geen literatuur beschikbaar waarin er theorievorming over de doorwerking van kennis uit burgerparticipatie in de beleidspraktijk plaatsvindt. Om dit te kunnen onderzoeken zal er in dit onderdeel van het theoretisch kader aandacht worden besteed aan de beschikbare literatuur over de doorwerking van kennis in het beleidsvormingsproces. Aan de hand van deze literatuur zal een werkbare definitie van doorwerking worden geformuleerd. In deze definitie wordt aandacht besteed aan de inbreng van kennis door burgers.

Theoretische invalshoeken over doorwerking en gebruik

Binnen de literatuur over 'doorwerking' en 'gebruik' zijn er verschillende theoretische invalshoeken te onderscheiden. Deze stromen bevatten verschillende definities van de begrippen en geven verschillende inzichten in de mechanismen achter doorwerking.

Doorwerking als beleidsevaluatie

De eerste theoretische stroming is gebaseerd op literatuur over beleidsevaluaties. Beleidsevaluatie gaat over het succes of het falen van beleid. Belangrijke begrippen hierbij zijn de efficiëntie en effectiviteit van beleid (Bressers & Hoogerwerf, 1995). Binnen deze benadering zijn er twee opvattingen over doorwerking, een instrumentele opvatting en een contextuele opvatting.

De instrumentele opvatting heeft betrekking op de relatie tussen de doelen van beleid, de middelen die worden ingezet om deze doelen te bereiken, en de uiteindelijke resultaten. In termen van doorwerking betekent dit dat de doorwerking zichtbaar wordt in de wisselwerking tussen de vraag naar kennis en het daadwerkelijke gebruik van de kennis binnen het beleid. Het gaat hier om een rationele benadering van doorwerking. Voor dit onderzoek betekent dit dat de kennis die de burgers leveren wordt afgezet tegen het uiteindelijke gebruik in de beleidsuitvoering.

Bij de contextuele opvatting wordt er aandacht geschonken aan het effect van de omgeving op de effectiviteit van de doorwerking. Deze opvatting richt zich op de 'invloed van omgevingsfactoren op de effectiviteit' (Van Twist & Klijn, 2007:18). Het gaat dus om externe beïnvloeding van het doorwerkingsproces. Deze externe beïnvloeding is veelal afkomstig van stakeholders die zich niet direct in het beleidsproces bevinden (Ibid.).

Doorwerking als gebruik van kennis in beleid

De tweede theoretische stroming is gebaseerd op bestuurskundig onderzoek naar de relatie tussen kennis, advisering, onderzoek en beleid. Het gaat daarbij om het gebruik van onderzoeksresultaten in de beleidsvorming (Weiss, 1986; Halfman en Hoppe, 2004). Het gebruik van kennis in beleidsvorming kan op drie manieren worden benaderd, instrumenteel, conceptueel en strategisch.

Instrumenteel gebruik betekent dat nieuwe kennis over een maatschappelijk probleem direct leidt tot een verandering in het beleid. Er wordt nieuw beleid wordt gevormd, of dat bestaand beleid wordt aangepast.

Er bestaan echter ook indirecte effecten van nieuwe kennis. Kennis heeft dan een meer informerende functie en zorgt bijvoorbeeld voor een verandering in de richting van het beleid. Dit gebruik wordt conceptueel gebruik genoemd (Van Twist & Klijn, 2007:18).

Een laatste vorm is het strategische gebruik van kennis. Dat wil zeggen kennis gebruikt in bureaupolitieke belangenstrijd om de positie van de belanghebbende partijen te bevechten. Deze vorm van gebruik wordt strategisch gebruik genoemd (Ibid.:18). Bij strategisch gebruik hoeft kennis niet direct tot beleidsveranderingen te leiden.

Doorwerking als informatiebehoefte

De derde stroom van inzichten is gebaseerd op de samenhang tussen beleidsproblemen en de behoefte aan informatie om deze problemen op te lossen. De mate van doorwerking is hierbij afhankelijk van de aard van de 'fit' tussen de kennis en de aard van deze problemen (Noordegraaf, 2000). Deze stroming gaat uit van een kennisbehoefte bij moeilijk oplosbare beleidsproblemen (Wicked problems). Hoe beter deze informatie is toe te passen bij het specifieke probleem, hoe beter de doorwerking zal zijn.

Doorwerking als kenmerk van beleidsvelden

Tot slot is er een theoretische stroming die wijst op de invloed van de kenmerken van een beleidsveld op de doorwerking van kennis in beleid. Het gaat hierbij over sector afhankelijke factoren, deze kunnen een politieke aard hebben, bijvoorbeeld de mate van draagvlak of mogelijkheden tot hindermacht. Deze kunnen ook een culturele aard hebben, bijvoorbeeld de organisatiecultuur van een publieke organisatie (Van den Donk, 2001).

Doorwerking, naar een werkbare definitie

Doorwerking in smalle en in brede zin

Uit deze theoretische invalshoeken zijn twee algemene definities over de relatie tussen kennis en doorwerking te onderscheiden. In dit onderzoek wordt er uitgegaan van de relatie tussen de burger als kennisproducent en de publieke professionals die het beleid uitvoeren. Binnen deze relatie zijn er twee aspecten van doorwerking te onderscheiden.

Het eerste aspect is de invloed van de nieuwe kennis op het beleid. De doorwerking van deze kennis is hierbij direct van invloed op de beleidsuitvoering. Door de nieuwe kennis treed er een verandering op in de uitvoering van de professionals. Het gebruik van kennis is hiermee direct terug te zien. Dit wordt doorwerking in 'smalle' zin genoemd.

Anderzijds kan de doorwerking ruimer worden opgevat. Bijvoorbeeld "media aandacht, gebruik in wetenschap, onderwijs journalistiek etc" (Van Twist et al., 2004:19). Deze doorwerking is niet direct terug te zien. Dit wordt doorwerking in ruime zin genoemd.

Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen kennisproducent en kennisgebruiker en de doorwerking van deze kennis in de beleidspraktijk. Om deze reden zal er in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van doorwerking in de smalle zin.

Smalle doorwerking als gebruik van kennis in beleid

Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van kennis in de beleidsuitvoering van publieke professionals. Het gebruik van deze kennis kan zowel zichtbaar worden in veranderingen in de huidige beleidsuitvoering of in een aanpassing van het beleid. Daarnaast kan de kennis ook leiden tot andere inzichten over de beleidsproblemen. Uit de voorgaande analyse van de theoretische benaderingen van doorwerking zal er voor dit onderzoek worden gekozen voor de beschrijving van Weiss (1986) en Halfman en Hoppe (2004). Deze vorm van doorwerking wordt tevens besproken in het recente onderzoek van Bekkers et al. (2004). Binnen deze beschrijving kunnen drie vormen van gebruik worden onderscheiden (Weiss, 1986).

De eerste vorm van gebruik is instrumenteel. Dit betekent dat de kennis die door de burgers geleverd wordt direct toepasbaar is bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Rich (Weiss, 1977) geeft deze vorm van gebruik de volgende definitie "*cases where respondents cited and could document [...] The specific way in which research was being used for decisionmaking or problem-solving purposes*" (Weiss, 1977:200). Dit betekent dat de kennis direct moet kunnen worden teruggezien bij de beleidsvorming en in een latere fase bij de beleidsuitvoering. Dit kan betekenen dat bestaand beleid wordt aangepast op basis van de nieuwe kennis, maar ook dat er nieuw beleid wordt gevormd aan de hand van kennis over onbekende maatschappelijke problemen. Instrumenteel gebruik komt tot uiting in het overnemen van aanbevelingen over nieuw beleid of bestaand beleid. Kenmerkend is de noot die Webber (1991) geeft over deze vorm van gebruik. Webber stelt namelijk dat dat instrumenteel gebruik voornamelijk zichtbaar is bij "*Relatively low-level decisions, where the stakes are small and users interest relatively unaffected* (Webber, 1991).

De tweede vorm van gebruik is conceptueel gebruik. Bij conceptueel gebruik is er geen sprake van een directe beleidsverandering, er is sprake van langetermijnveranderingen en het neerzetten van een nieuwe koers of redeneerlijn (Van Twist & Klijn, 2004). Het onderzoek wordt vaak niet letterlijk overgenomen. Er wordt slechts gebruik gemaakt van kleine delen van het onderzoek, zogenaamde concepten.

Conceptueel gebruik komt daardoor tot uiting in het veranderen van werkwijzen en het gebruik van kennis voor langetermijnaanpassingen. De nieuwe kennis wordt niet direct overgenomen, maar wordt gebruikt om een nieuwe 'koers' in te slaan (Ibid. 20).

De laatste vorm van gebruik is strategisch gebruik. Strategisch gebruik wordt gekenmerkt door het uitblijven van beleidsveranderingen. De kennis wordt voor andere doelen gebruikt dan een directe beleidsaanpassing. Het gaat daarbij om "attempts to convince others to support a political position, or to defend such a position from attack: (Leviton & Hughes, 1981:528). De kennis wordt in het belang van verschillende partijen gebruikt, bijvoorbeeld in een politiek proces. Deze vorm van gebruik wordt in de literatuur ook wel aangeduid als symbolisch gebruik.

Een kritische noot is dat deze vormen van gebruik elkaar niet uit hoeven te sluiten, ze kunnen naast elkaar bestaan. Het gebruik van kennis kan bijvoorbeeld tot een directe beleidsverandering leiden door de overname van verschillende concepten uit de nieuwe kennis. Hierbij is er sprake van zowel instrumentele doorwerking als conceptuele doorwerking (Van Twist, 2004:19).

4.3.4 kernaspect 4 Verantwoording

Verantwoording van beleid - feedbacklegitimiteit

Het laatste concept is de verantwoording van het gevoerde beleid. Verantwoording wordt in de literatuur omschreven als een relatie tussen twee actoren waarvan één actor verantwoording aflegt aan een andere actor (Meijers & Bovens, 2005:172 in Bekkers 2007). Het gaat bij deze verantwoording om het verklaren en rechtvaardigen van handelingen. Bovens (2005) omschrijft dat verantwoording vaak wordt gezien als een noodzakelijk kwaad. Een verplichting waar weinig eer aan te behalen is. Op de politiek bestuurlijke balans ligt het zwaartepunt aan de voorzijde van beleid; het gaat bijvoorbeeld over sturing en maakbaarheid. Dit terwijl de verantwoording over het gevoerde beleid een van de kerntaken van de publieke zaak is (Bovens, 2005:2). Verantwoording is taalkundig afkomstig van het begrip 'antwoord', verantwoording is daarin het proces van vraag en antwoord. Er wordt een oordeel gevormd over het handelen, maar ook over het nalaten van politiek bestuurlijke actoren (Bovens, 2005:3). Om uitspraken te doen over de feedbacklegitimiteit van beleid moet er onderzocht worden of en hoe er verantwoording en terugkoppeling plaatsvindt.

Bovens (2005) stelt dat er in de meest eenvoudige vorm sprake is van verantwoording als een actor de verplichting voelt om zijn handelen uit te leggen en te rechtvaardigen ten aan zien van een andere actor (Bovens, 2005:3). Verantwoording bestaat daarmee uit een aantal deelprocessen.

Allereerst bestaat een proces van verantwoording uit twee actoren. De eerste actor, die de verantwoording aflegt, kan zowel een persoon als een organisatie zijn. De tweede actor, waaraan verantwoording wordt afgelegd, wordt aangeduid als een 'forum' (Bovens, 2005:3).

Daarnaast is er de verplichting, of beter gesteld, het gevoel van verplichting. De verplichting kan enerzijds formeel zijn; wettelijk vastgestelde of vooraf vastgelegde momenten van verantwoording. Dit gaat vaak gepaard met vaste tijdstippen, bijvoorbeeld de derde dinsdag van september. Anderzijds kan het ook een informele verplichting zijn, het gaat dan om een zelfopgelegde verplichting (Bovens, 2005:4). "Cruciaal is dat de actor zich verplicht voelt om het forum informatie te verstrekken over zijn optreden" (Bovens, 2005:4).

De beoordeling gebeurt door een forum. In de verantwoording zijn een aantal gradaties te onderscheiden (Bovens, 2005:4). De verantwoording wordt zwaarder als een forum de mogelijkheid heeft om nadere vragen aan de actor te stellen. Aan de hand van deze wisselwerking kan het forum het oordeel bijstellen (Ibid.). De zwaarste vorm van verantwoording wordt bereikt als het forum de mogelijkheid heeft om sancties aan de actor op te leggen, bijvoorbeeld als er een negatief oordeel wordt gevormd over het optreden van de actor (Ibid.).

Bovens (2005) stelt dat verantwoording verschillende aarden kan hebben. Hij onderscheidt hierin drie vormen van verantwoording: verticale, horizontale en diagonale. Deze vormen van verantwoording hebben alle betrekking op een andere relatie tussen actor en forum.

Verticale verantwoording is gegrond in de formele macht van het forum. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een hiërarchische relatie tussen de actor en een leidinggevende. Politieke verantwoording is hier een goed voorbeeld van; de verticale verantwoording tussen volksvertegenwoordiger en kiezer. Maar ook tussen een uitvoerende organisatie en een minister. Daarbij kan er ook sprake zijn van juridische verantwoording, te weten een forum geaard in de onafhankelijke rechtspraak. Publieke actoren moeten hierbij verantwoording afleggen aan een rechter welke op basis van juridische overwegingen zal oordelen over het optreden van de actor. De kern van verticale verantwoording is het afleggen van verantwoording aan een forum dat een hoger oordeel vormt en sanctioneert.

Horizontale vertegenwoordiging is geaard in vrijwillige verantwoording. Hierbij is er geen hiërarchische relatie tussen de actor en het forum. Publieke verantwoording vindt in toenemende mate plaats buiten de traditionele kanalen als beschreven bij de politieke verantwoording. Bij deze vorm van verantwoording wordt er direct verantwoording afgelegd aan betrokken burgers. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om burgerfora, maar ook om bredere groepen in de samenleving. De opkomst van internet en mogelijkheden tot *e-surveys* heeft deze vorm van verantwoording toegankelijker gemaakt.

Diagonale verantwoording is een tussenvorm waarbij er geen sprake is van een hiërarchische ondergeschiktheid tussen de actor en het forum, maar waarbij het forum bijvoorbeeld formeel is toebedeeld met het toezicht houden op de actor. Een goed voorbeeld hiervan is een rekenkamer.

5 Operationalisatie

In deze operationalisatie worden de in het theoretisch kader besproken begrippen meetbaar gemaakt. Om dit te kunnen doen wordt er eerst een definitie van de te gebruiken concepten gegeven. In deze definitie vindt er een koppeling plaats tussen de theorie en de praktijk; hoe kunnen de theoretische concepten worden onderzocht. Vervolgens worden de uitgangsvormen beschreven, het gaat hierbij om een schets hoe de concepten terug kunnen komen in de onderzochte casussen. Tot slot worden de indicatoren aangegeven. De indicatoren zijn de concrete situaties waar in de empirie naar zal worden gezocht. Aan de hand van deze indicatoren kunnen er uitspraken worden gedaan over de onderzochte theoretische concepten.

5.1 Accountable autonomy

Een vorm van burgerparticipatie waarbij burgers vrijwillig optreden als vertegenwoordigers van een specifiek leefgebied, meestal een straat, buurt of wijk. Professionals nemen hierbij zowel een faciliterende als sturende rol aan.

Om als burgerbestuur aangemerkt te worden als accountable autonomy moeten bijeenkomsten vrij toegankelijk zijn voor alle bewoners van een vooraf gespecificeerd gebied. Voor een optimale toegankelijkheid moeten alle bewoners vooraf geïnformeerd zijn, bijvoorbeeld door een brief. Het kan echter ook dat er vooraf een selectie heeft plaatsgevonden op basis waarvan bewoners gericht uitgenodigd worden. Tot slot moeten de bijeenkomsten plaatsvinden op tijden waarop bewoners de mogelijkheid hebben om deel te nemen. Dit betekent dat ze bijvoorbeeld niet op dagen en tijdstippen plaatsvinden waarop veel bewoners werken, bijvoorbeeld maandagmorgen om 7.00 uur. Als er een burgerbestuur is gevormd kunnen de leden gezamenlijk afspraken maken over de bijeenkomsten. Het uiteindelijke besluit van bewoners om deel te nemen geschiedt door zelfselectie. De bewoners zijn niet gekozen door andere bewoners en bepalen zelf of ze plaatsnemen in het burgerbestuur.

De burgers die deelnemen aan het burgerbestuur hebben een autonome positie, de bewoners zijn vrij in het aandragen van problemen uit het leefgebied. Deze autonomie kan wel gebonden zijn aan een specifiek probleem waarvoor het burgerbestuur in het leven is geroepen, maar binnen dat probleem is alles bespreekbaar. De deelnemers leggen geen directe verantwoording af, er wordt door de deelnemers geen verantwoording afgelegd naar niet participerende bewoners of naar de overheid. In een accountable autonomy hebben de publieke professionals zowel een faciliterende als een sturende rol. De faciliterende rol houdt in dat de professionals de door de bewoners aangegeven problemen aanpakken; de prioriteiten die worden aangegeven worden uitgevoerd. De sturende rol houdt in dat de professionals zorg dragen voor de organisatie van het project. Doordat er meerdere professionals bij het burgerbestuur betrokken kunnen worden is het mogelijk dat de rollen worden verdeeld waardoor niet alle professionals dezelfde rol hebben. De deelgemeente kan bijvoorbeeld de organisatorische taken op zich nemen en de politie de uitvoerende taken.

5.2 Burger als beleidsadviseur.

Als de burger betrokken wordt bij het vormen van beleid kan deze worden gekenmerkt als beleidsadviseur mits hij specifieke informatie of kennis uit de leefomgeving in het beleidsproces brengt.

Om als burger aangemerkt te worden als beleidsadviseur moet de burger een plek krijgen binnen het beleidsvormingsproces. Concreet betekent dit dat er ruimte wordt gecreëerd om als burger specifieke kennis in het beleidsproces te brengen. Uit het onderzoek van Edelenbos blijkt dat dit op een veelvoud aan manieren kan gebeuren. Om een voorbeeld te noemen kan er inbreng van burger-kennis mogelijk zijn op landelijk niveau, maar ook op stedelijk of buurt niveau. Voor dit onderzoek zal er geen onderscheid worden gemaakt in de beleidsniveaus en beleidsfasen.

Om als beleidsadviseur gekenmerkt te worden moeten burgers beschikken over specifieke kennis uit de leefomgeving. Deze kennis kan nieuw zijn en daarmee onbekend bij de professionals. De kennis kan ook reeds bekend zijn bij de professionals.

Naast deze kenmerken van burgers kan kennis ook worden gespecificeerd. Het kan algemene informatie betreffen over een specifiek probleem. Dit is het geval als er een onderwerp wordt aangedragen dat als probleem wordt ervaren, bijvoorbeeld hangjongeren of foutparkeren. De kennis kan ook over specifieke kenmerken van een probleem gaan. Het gaat dan bijvoorbeeld over locaties en tijdstippen waarop het probleem zich voordoet. Ook deze specifieke kenmerken kunnen al dan niet bekend zijn bij de professionals.

5.3 Doorwerking

Aan de hand van de theoretische verdieping van het concept doorwerking in het theoretisch kader kan er gesteld worden dat er geen eenduidige definitie is van het begrip. Om tot een werkbaar concept te komen zal er daarom een omschrijving worden gegeven van doorwerking als in het theoretische construct van Weiss (1991), dat de doorwerking van kennis in beleid beschrijft. Doorwerking heeft betrekking op de mate waarin beschikbare kennis doorwerking vindt en dus wordt gebruikt in de beleidsuitvoering, het beleid of in de denkwijze over beleidsproblemen.

Om te onderzoeken of er sprake is van doorwerking en op welk niveau doorwerking plaatsvindt wordt er in dit onderzoek gekeken naar een aantal vormen waarop doorwerking kan plaatsvinden.

De eerste vorm van doorwerking kan worden omschreven als instrumentele doorwerking. Hierbij wordt er gekeken of de beschikbare kennis één op één wordt overgenomen in de beleidspraktijk. Bij instrumentele doorwerking zal de nieuwe kennis in het beleidsproces zichtbaar zijn in de uitvoering van het beleid. Dit betekent dat de professionals handelen naar de input die de bewoners aandragen. Als er sprake is van instrumentele doorwerking dan zullen de professionals kunnen aantonen dat ze de kennis die door bewoners is aangedragen hebben meegenomen in de beleidsuitvoering. Deze kennis kan gaan over een specifiek probleem, maar ook over kenmerken van een probleem. Een mogelijke uitgangsvorm is het inzetten op hondenpoep. Er kan inzet worden gepleegd op het specifieke probleem, maar ook bijvoorbeeld op tijdstippen en locaties. Er is sprake van directe doorwerking als de kennis op alle niveaus zichtbaar is in de beleidsuitvoering. Er is sprake van beperkte doorwerking als deze kennis deels wordt overgenomen, bijvoorbeeld wel inzetten op het probleem, niet op de locatie. Tot slot is er geen sprake van doorwerking als de kennis niet zichtbaar is in de beleidsuitvoering.

De tweede vorm van doorwerking kan worden omschreven als conceptuele doorwerking. Conceptuele doorwerking is niet direct zichtbaar in de beleidspraktijk, maar komt tot uiting in langetermijnveranderingen en veranderende visies op beleid. Er is geen directe doorwerking van de nieuwe kennis, maar door de aanwezigheid van nieuwe kennis gaan beleidsmakers en publieke professionals structureel anders denken

over het bestaande beleid. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen in nieuwe beleidsprogramma's waarin burgers betrokken worden. De kennis heeft dan geen directe doorwerking, maar de wetenschap dat de kennis er is wordt gebruikt om het beleid aan te passen. Ook kan het zichtbaar worden in veranderingen van de reguliere beleidsuitvoering, bijvoorbeeld in gebieden waar het project al een langere periode werkt. De laatste vorm van doorwerking kan worden omschreven als strategische doorwerking. Strategische doorwerking wordt gekenmerkt door een 'politiek' aspect. De nieuwe kennis wordt gebruikt binnen een politiek-bestuurlijke discussie of belangenstrijd. Deze vorm van doorwerking is terug te vinden op een hoger organisatorisch niveau en niet direct in de beleidsuitvoering.

5.4 Verantwoording

Verantwoording is een begrip dat zowel taaltechnisch als inhoudelijk op verschillende manieren te benaderen is. Om het begrip in te kaderen zal er voor dit onderzoek gebruik worden gemaakt van de interpretatie van Bovens (2005). Verantwoording is in deze benadering het gevoel verplicht te zijn om verantwoording en rekenschap over zijn of haar handelen af te leggen tegenover een andere persoon. Om verantwoording te onderzoeken moet er worden gekeken naar de verschillende onderdelen waaruit het concept is opgebouwd.

Er moet sprake zijn van een twee partijen, een actor die verantwoording aflegt en een forum waaraan de verantwoording afgelegd wordt. Deze twee partijen kunnen zeer breed worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld een organisatie aan een organisatie, een persoon aan een persoon, een minister aan een parlement etcetera. Dit onderdeel is te zien als er in de praktijk meerdere partijen zijn te onderscheiden waarbij een van de actoren of groep van actoren verantwoording over het handelen aflegt.

Een tweede onderdeel is dat de verantwoording zowel formeel als informeel kan zijn. Formele verantwoording is vastgelegd, bijvoorbeeld in een beleidsprogramma of een wet. In de regel vindt er dan periodieke verantwoording plaats, bijvoorbeeld één keer per jaar of na afloop van een beleidsprogramma. Informele verantwoording is niet vastgelegd, maar ontstaat uit het verlangen van een actor om zich ten aanzien van één of meerdere actoren te verantwoorden ten aanzien van zijn optreden. In de praktijk kan er dus ook verantwoording plaatsvinden als er geen wettelijk verplichte verantwoording afgelegd hoeft te worden. In de praktijk kan het type verantwoording op een aantal punten zichtbaar worden. Allereerst moet er sprake zijn van een moment waarop er verantwoording wordt afgelegd. Vervolgens kan er worden gekeken of de verantwoording formeel is vastgesteld.

Een derde onderdeel is de bepaling van de zwaarte van de verantwoording. Er zijn drie 'zwaarten' van verantwoording. De minst zware vorm is het afleggen van verantwoording aan een forum, het forum heeft daarbij een passieve houding. De verantwoording wordt zwaarder als het forum de mogelijkheid krijgt om nadere vragen te stellen. De zwaarste vorm van verantwoording wordt bereikt als het forum ook de mogelijkheid heeft om sancties aan de actor op te leggen.

Tot slot kan de verantwoording verschillende richtingen hebben, verticaal, horizontaal en diagonaal. Verticale verantwoording wordt gekenmerkt door een hiërarchisch verschil tussen de actor en het forum. De verantwoording is meestal verplicht, deze is bijvoorbeeld wettelijk of schriftelijk vastgelegd. Daarnaast is er sprake van verticale verantwoording als het forum, naast het vormen van een oordeel, sancties aan de actor kan opleggen. Horizontale verantwoording kent daarentegen geen verplichte verantwoording, de verantwoording geschiedt op vrijwillige basis. Daarnaast is er een horizontale relatie tussen de actor en het forum, bijvoorbeeld tussen een ambtenaar en een burger. Diagonale verantwoording is een tussenvorm waarbij er geen sprake is van hiërarchische ondergeschiktheid tussen de actor en het forum, maar waarbij het forum bijvoorbeeld formeel toezicht moet houden.

5.5 Samenvattend

Door middel van deze operationalisatie zal worden onderzocht of het beleidsvormingsproces door middel van het project Buurt Bestuurt op een legitieme wijze plaatsvindt. In het theoretisch kader zijn de vier vormen van legitimiteit uiteengezet. Deze vormen van legitimiteit zijn algemeen toepasbaar op beleidsprocessen. Dit onderzoek is daarentegen gericht op een specifiek burgerparticipatie project waarbij bewoners zeggenschap krijgen over de inzet van publieke professionals. Door deze specifieke casus is er gekozen om de vier vormen van legitimiteit een verdere, op burgerparticipatie gerichte, invulling te geven. Door deze invulling is het mogelijk om de hoofdvraag volledig te beantwoorden.

6 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken die voor dit onderzoek worden gebruikt beschreven. Dit bestaat uit een aantal onderdelen: het type onderzoek, de onderzoeksmethoden en technieken en het onderzoeksontwerp. De gemaakte keuzen zullen tevens worden verantwoord.

Onderzoekperiode

Het onderzoek is gericht op het gehele stedelijke project Buurt Bestuurt. In het bijzonder wordt er gekeken naar de periode februari tot en met juni 2012. Binnen deze periode van vijf maanden hebben de onderzochte casussen een volledige cyclus van het project gemaakt: dit duurt meestal 3 maanden en bestaat uit drie buurtbijeenkomsten. Door deze periode te onderzoeken kan het project in zijn volledige cyclus worden geanalyseerd.

6.1 Onderzoeksdesign

Casestudy

Het onderzoek zal worden uitgevoerd aan de hand van een tweetal cases. Aan de hand van deze studies wordt er een vergelijkend casusonderzoek gemaakt. De casussen worden onderzocht aan de hand van een systematisch stramien. Door de casussen met behulp van een onderzoeksprotocol te onderzoeken kunnen deze met elkaar worden vergeleken.

Casuselectie

Voor dit onderzoek zijn twee Buurt Bestuurt projecten bekeken. De Buurt Bestuurt projecten worden georganiseerd volgens een implementatieplan, er bestaat echter ruimte voor een eigen, wijkspecifieke invulling van het project. Het bestuderen van alle Buurt Bestuurt projecten is vanuit een praktische redenering, gezien de tijdsplanning van dit onderzoek, niet mogelijk. Er zal daarom een selectie worden gemaakt. Deze selectie is gebaseerd op inhoudelijke gronden (Swanborn, 1996:60). De eigenschappen van de cases en de ontwikkelingsfase van de projecten gelden als selectiecriteria. Inhoudelijk is de selectie gemaakt aan de hand van de opzet van Buurt Bestuurt. Het project bestaat uit drie fasen: de eerste fase waarin de bewoners de problemen agenderen, de tweede fase waarin professionals aangeven hoe ze deze problemen gaan aanpakken en een laatste fase waarin de professionals terugkoppeling aan de bewoners geven. Deze laatste fase dient tevens als 'aanscherping' van de agenda, bewoners geven aan of de problemen opgelost worden en stellen de prioriteiten voor de professionals bij. Deze fasen vinden volgens het implementatieplan plaats binnen drie bijeenkomsten, die ongeveer iedere maand worden georganiseerd. Een volledige cyclus duurt daarom ongeveer drie maanden.

Daarnaast zijn de twee casussen geselecteerd op grond van de tijdsperiode waarin het project van start is gegaan en de cyclus is doorlopen. Deze tijdsperiode valt samen met de onderzoekperiode. De onderzoeker heeft hierdoor de mogelijkheid om deze projecten van de begin- tot de eindfase te observeren. Door deze casussen te selecteren kunnen er uitspraken worden gedaan over het verloop van het project. Naast deze twee casussen wordt er ook data verzameld bij een deelgemeente die al geruime tijd, ongeveer drie jaar, met de Buurt Bestuurtmethodiek werkt. Aan de hand van deze gegevens kan er worden gekeken naar eventuele ontwikkelingen die na een langere periode op kunnen treden.

De cases zullen worden geanalyseerd met behulp van een aantal onderzoeksinstrumenten, te weten semi-structureerde interviews, focusgroep interviews, observaties en een document analyse. Door deze

instrumenten met elkaar te combineren vindt er een triangulatie plaats. De data wordt namelijk op meerdere manieren verzameld en met elkaar vergeleken.

Semi-gestructureerd interview

Voor dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Het semi-gestructureerde interview gaat uit van een aantal vooraf opgestelde vragen, de interviewhandleiding. Deze vragen zijn gebaseerd op de onderzoeksvragen van het onderzoek. Naast deze gestructureerde vragen is er ruimte om aanvullende vragen te stellen of af te wijken van de vooraf opgestelde vragen (Berg, 2008:15).

De interviewhandleiding bestaat zowel uit open als gesloten vragen. Daarnaast wordt er ruimte gemaakt voor aanvullende of verdiepende vragen. Dit zal de volledigheid en daarmee de kwaliteit ten goede komen. Daarbij kan er aandacht worden geschonken aan de specifieke kenmerken van de verschillende cases. De interviews zullen naar thema worden uitgewerkt. Door deze thematische indeling is het mogelijk interviews van verschillende respondenten en van verschillende cases systematisch met elkaar te vergelijken.

Respondent verantwoording

Er zijn interviews gehouden met een aantal sleutelpersonen binnen de Buurt Bestuurt projecten. Ten eerste is de vertegenwoordiger van de deelgemeente geïnterviewd. Deze persoon heeft een regierol in het project. Er is gevraagd naar het procesmatige ontwerp, de problemen die in het comité naar voren komen en de rol en houding van de bewoners. Ten tweede worden de vertegenwoordigers van de politie en stadstoezicht geïnterviewd. Bij deze actoren wordt de doorwerking van het project in de beleidsuitvoering en de verantwoording naar de bewoners onderzocht. Ook is er gevraagd hoe de bewoners zich ten opzichte van elkaar gedragen. De interviews met de vertegenwoordigers van de deelgemeenten, politie en stadstoezicht zijn ook als controle voor elkaar gebruikt. Op deze manier probeert de onderzoeker sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen. Door in beide casussen dezelfde actoren bij het onderzoek te betrekken kunnen deze systematisch met elkaar worden vergeleken.

Naast het onderzoeken van de twee casussen wordt er in dit onderzoek gezocht naar uitspraken over de effecten van Buurt Bestuurt op beleid buiten de buurten. Concreet gaat dit over de doorwerking van Buurt Bestuurt in het stedelijke beleid van de politie, stadstoezicht en de gemeente. Om dit te onderzoeken zijn de portefeuillehouders burgerparticipatie van politie, stadstoezicht en de directie veiligheid van de gemeente Rotterdam geïnterviewd. Aan de hand van deze interviews wordt de doorwerking van het project in de beleidsplannen en strategische agenda onderzocht.

Focusgroep interviews

Om antwoord te kunnen geven op de vragen over de kenmerken van het burgerbestuur zijn er groepsinterviews afgenomen bij de buurtcomités van de geselecteerde casussen. Deze keuze is gemaakt omdat de actoren zo in hun natuurlijke vorm binnen de casus worden ondervraagd. De bewoners komen in het project niet individueel naar voren, maar als een groep. De onderzoeksmethoden zijn hierop aangepast zodat het interview contextualiserend is (Ibid.:112). Een nadeel is dat de data altijd beïnvloed wordt door de groepsdynamiek, hierdoor kunnen er meerdere antwoorden naar voren komen maar kunnen er ook antwoorden achter worden gehouden. Dit wordt nog eens versterkt omdat de onderzoeker minder makkelijk door kan vragen bij individuele deelnemers van de focusgroep.

Er zijn focusgroep interviews afgenomen bij de comités van de twee geselecteerde casussen. Er is ook gekeken naar de waarden van accountable autonomy en de verantwoording naar bewoners en buurt. Ook wordt er aandacht besteed aan de doorwerking in de beleidspraktijk. Concreet; doen de professionals wat de burgers agenderen?

Observaties

Voor dit onderzoek zijn er open observaties gebruikt om een aantal buurtcomités te volgen. De onderzoeksobjecten wisten daarbij dat de onderzoeker onderzoeker is en aanwezig was om te observeren. Een kritische noot is dat er in de bijeenkomsten vertrouwelijke informatie wordt gedeeld. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een bewoner daders met naam en toenaam noemt. Door deze vertrouwelijke component en de veilige sfeer die een comité moet waarborgen, is er besloten om de geobserveerde bijeenkomsten niet audio/visueel vast te leggen. De aanwezigheid van deze apparatuur kan de natuurlijke setting van de observaties ernstig verstoren. Om het natuurlijke karakter te behouden worden er schriftelijke aantekeningen gemaakt. De observaties hebben een ongestructureerd karakter. De onderzoeker probeert tijdens de observatie de handelingen, uitspraken en gedragingen van de respondenten te achterhalen. Centraal hierbij staan de besproken onderwerpen, de houding van de professionals en de interactie tussen de bewoners. Deze data wordt tevens gebruikt als controlemateriaal bij de interviews.

6.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

“De betrouwbaarheid van [dit] onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten” (Van Thiel, 2007:55). Als het onderzoek over een goede nauwkeurigheid en consistentie beschikt kan de onderzoeker systematische uitspraken doen aan de hand van de onderzoeksbevindingen (Ibid.).

De nauwkeurigheid heeft betrekking op de gebruikte instrumenten. De instrumenten moeten op een zo nauwkeurige mogelijke wijze de waarden meten. De instrumenten moeten ook onderscheid kunnen maken tussen de verschillende variabelen (Ibid.).

In dit onderzoek worden een aantal maatregelen getroffen om de nauwkeurigheid te waarborgen. Door de vragenlijsten voor de semi-gestructureerde interviews en de groepsinterviews zo goed mogelijk te laten aansluiten op de gemaakte operationalisatie wordt de nauwkeurigheid gewaarborgd. De operationalistie zal worden gebruikt om de vragenlijsten van af te leiden. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het nauwkeurig formuleren van de interviewvragen zodat deze enerzijds de onderzoeksgegevens meten die nodig zijn voor het onderzoek, maar anderzijds ook voor de respondenten te begrijpen zijn. Hierdoor wordt er getracht de data uit de interviews zo goed mogelijk te herleiden.

De consistentie van het onderzoek heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek. Het gaat er daarbij om dat, onder dezelfde omstandigheden, eenzelfde meting zal leiden tot dezelfde bevindingen (Ibid.). Ten eerste zullen de gebruikte vragenlijsten zorgvuldig worden geformuleerd. Hierdoor is het mogelijk om de vragenlijsten bij meerdere casussen toe te passen. Het is hierdoor ook mogelijk om het onderzoek te herhalen. Gezien de variëteit aan respondenten zullen er verschillende vragenlijsten worden ontwikkeld. Er zal echter aandacht worden besteed aan controle-vragen. Hiermee wordt er getracht om de interviews met verschillende respondenten, die een verschillende functie hebben, met elkaar te kunnen vergelijken.

Validiteit

In de opzet van dit onderzoek is rekening gehouden met de geldigheid en generaliseerbaarheid van het onderzoek. Voorafgaande aan het onderzoek is er een onderzoeksontwerp gemaakt. Daarbij is er aandacht besteed aan de respondenten die bij het onderzoek zijn betrokken. Daarnaast is er voor de verschillende interviews een handleiding gemaakt die is gebaseerd op de hoofd- en deelvragen. Door het onderzoek systematisch volgens dit ontwerp uit te voeren wordt de geldigheid vergroot en kan de hoofdvraag zo goed mogelijk worden beantwoord. Naast het onderzoeksontwerp is er aandacht besteed aan het ontwikkelen van een theoretisch kader en een operationalisatie. In de operationalisatie zijn de te onderzoeken concepten

meetbaar gemaakt. Hierdoor is het voor de onderzoeker mogelijk om geldige uitspraken over de casussen te doen.

In het onderzoeksontwerp is de opzet van het onderzoek gedetailleerd besproken. Daarnaast is de keuze van respondenten verantwoord en zijn de gestelde vragen in de interviews in de bijlagen van dit onderzoek toegevoegd. Door deze uitvoerige beschrijving is er een poging gedaan om het onderzoek reproduceerbaar te maken.

Empirisch deel

7 Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het veldwerk gepresenteerd. Dit gebeurt per casus en binnen de casussen zijn de resultaten geclusterd aan de hand van de onderzochte theoretische concepten.

7.1 Buurt Bestuurt

Buurt Bestuurt heeft twee doelen. Ten eerste probeert de gemeente door bewoners te betrekken bij het vormgeven van het veiligheidsbeleid hun veiligheidsgevoel te verbeteren. Het project is daarmee gericht op de subjectieve veiligheid. Doel is het creëren van wederzijds begrip tussen bewoners en de handhavingspartijen, dat wil zeggen politie en stadstoezicht. Binnen het project wordt er aan burgers gevraagd om actief deel te nemen aan het vormgeven van het veiligheidsbeleid: de burgers moeten zelf aangeven wat de problemen zijn, waardoor de professionals hierop kunnen anticiperen.

Het tweede doel is het krijgen van informatie. Bewoners staan permanent in contact met hun eigen leefomgeving, ze weten daarom als geen ander wat de grootste problemen zijn. Door de bewoners te betrekken bij het veiligheidsbeleid kan er op deze kennis worden geanticipeerd.

Na een informatieavond waarbij bewoners worden uitgenodigd, wordt er een buurtcomité gevormd. In het buurtcomité mogen alle bewoners participeren, het is dus geen gekozen bestuur. Het doel is om een comité te vormen waarin tien tot vijftien bewoners plaatsnemen. In een ideale situatie benadert het comité een afspiegeling van de buurt.

Het comité mag naar eigen inzicht 200 uur politie-inzet en 200 uur stadstoezicht-inzet verdelen. In de praktijk betekent dit dat het comité een drietal punten van grootste overlast aangeeft. Deze worden de prioriteiten of top-3 genoemd. Na het formuleren van de prioriteiten gaan deelgemeente, politie en stadstoezicht aan de slag. Gedurende twaalf weken besteden deze diensten, naast hun reguliere werkzaamheden, de extra uren aan de door het comité geformuleerde prioriteiten. Gedurende deze weken worden de burgers op de hoogte gehouden van de stand van zaken. De professionals vertellen tijdens de bijeenkomsten wat ze allemaal aan de prioriteiten hebben gedaan. Deze terugkoppeling kan ook door tussentijdse berichten via bijvoorbeeld sms of e-mail worden verstuurd.

Buurt Bestuurt is een nieuwe manier van werken, het is geen tijdelijk project. Het is daarom de bedoeling dat het comité na de eerste twaalf weken blijft bestaan en dat de professionals door het comité in contact blijven met de buurtbewoners. Het idee is dat politie en stadstoezicht hun aandacht blijven vestigen op de door het comité aangegeven prioriteiten.

7.2 Casus 1 Irene buurt

De buurt

De Irenebuurt is een buurt gelegen rond het Ireneplein in de deelgemeente Feyenoord. Sinds maart 2012 is er een Buurt Bestuurt comité actief. De wijkagent geeft aan dat de deelgemeente met Buurt Bestuurt is begonnen naar aanleiding van de bestuurlijke opdracht die door de burgemeester over de gehele stad is uitgesproken.

De keuze is op deze wijk gevallen op grond van een aantal kenmerken. De gebiedsregisseur geeft aan dat uit de veiligheidsindex is gebleken dat de bewoners in deze wijk erg ontevreden zijn. Dit was ook al voor de publicatie van de veiligheidsindex bij de deelgemeente bekend. De deelgemeente is toen met het project begonnen om het vertrouwen van de bewoners terug te winnen. Het is ook een buurt met een grote sociale cohesie, mensen praten met elkaar. Het bereik van Buurt Bestuurt kan volgens de gebiedsregisseur daarom erg groot zijn in deze buurt. Dit maakt het ook een geschikte buurt om het project in te starten.

De wijkagent vermoedt ook dat het middel 'stuurgroep in de wijk' op deze keuze van invloed is geweest. Tijdens deze buurtbijeenkomst heeft de stadsmarinier een presentatie gegeven. Uit deze presentatie bleek dat de stuurgroep tevreden was over de meeste wijken in de deelgemeente, maar dat de Irenebuurt daarbij achterbleef.

Tot slot geven zowel de gebiedsregisseur als de wijkagent aan dat de keuze ook afhankelijk was van de kwaliteiten van de wijkagent. Volgens de gebiedsregisseur is de agent gekozen die het beste is in de communicatie met bewoners. Het komt goed uit dat deze moeilijke wijk aan deze professional gekoppeld is.

Vorming en samenstelling van het comité

De gebiedsmanager en de wijkagent geven aan dat de eerste bewoners zijn benaderd door een opbouwwerkster. Deze is ingeschakeld om contacten met bewoners op te bouwen en te kijken welke bewoners geschikt zijn om in het comité plaats te nemen. Daarnaast is volgens de gebiedsregisseur gebruik gemaakt van een bewonersavond waarop de herinrichting van een straat werd besproken. Op die avond is er aan de aanwezige bewoners gevraagd of er behoefte is aan een veiligheidsproject. Tot slot geeft de wijkagent aan dat er ook een stukje over Buurt Bestuurt in de deelgemeentekrant heeft gestaan.

De bewoners die door deze acties naar de eerste Buurt Bestuurt bijeenkomst zijn gekomen zijn volgens de wijkagent de reeds actieve bewoners uit de buurt. Ze zijn bijvoorbeeld ook actief bij een speeltuinvereniging. Het comité is naar het oordeel van de gebiedsregisseur geen afspiegeling van de buurt. Ze benadrukt wel dat het een erg 'witte' wijk is, maar het comité is geen afspiegeling van de buurt. De wijkagent vindt het grote aandeel vrouwen in het comité opvallend, hij vermoedt dat dit komt door het aandeel dat de opbouwwerkster heeft gehad in de benadering van de bewoners.

De gebiedsregisseur geeft aan dat er in de loop van het project steeds meer mensen komen, de bewoners nemen bijvoorbeeld hun burens een keer mee naar een bijeenkomst. Deze trend wordt ook door de wijkagent opgemerkt.

De bewoners geven in het groepsinterview aan dat de meesten van hen zijn benaderd door de opbouwwerkster. Deze heeft hen bijvoorbeeld gebeld of een brief geschreven. Een aantal andere bewoners zijn meegekomen met leden uit het comité. Iedereen geeft aan dat ze zelf hebben besloten om mee te doen. De bewoners geven aan dat er wordt opgeroepen om een keer een buurman mee te nemen naar de bijeenkomsten. Volgens de bewoners zijn zij niet de enigen die zijn benaderd om deel te nemen in het comité. Er zijn meer brieven verstuurd dan dat er bewoners in het comité zitten. Dit komt volgens de bewoners omdat de mensen geen zin hebben om mee te doen, ze zien er het nut niet van in.

De bijeenkomsten worden door de bewoners toegankelijk gevonden. Het moment van de bijeenkomsten wordt in samenspraak afgesproken. De groep bepaalt wanneer ze bij elkaar komen. Ook de locatie, midden in de buurt in het openbare buurthuis, wordt als een toegankelijke en logische locatie beoordeeld. Op de vraag of iedereen welkom is wordt volmondig 'ja' geroepen, het lijkt de bewoners ook gezellig als er meer deelnemers komen. Alle bewoners zijn op de hoogte van het gebied waar Buurt Bestuurt om gaat.

Bewoners als bron van informatie

Tijdens de bijeenkomsten worden er problemen besproken die in de buurt spelen. De wijkagent vertelt dat er tijdens een eerste bijeenkomst met de opbouwwerkster een top drie van problemen is vastgesteld. Bij deze bijeenkomst waren geen professionals aanwezig. In de daaropvolgende bijeenkomsten waren er wel professionals aanwezig en gingen ze aan de slag met deze prioriteiten.

De problemen die tijdens de bijeenkomsten worden besproken zijn niet nieuw voor de professionals. Volgens de wijkagent zijn het problemen die zichtbaar in de wijk spelen. De gebiedsregisseur deelt deze visie, het zijn problemen die reeds bekend waren. Wat voor de deelgemeente nieuw is zijn de speciale tijden. Overlast wordt door de bewoners niet continu ervaren maar enkel op specifieke momenten.

De bijeenkomsten zijn georganiseerd aan de hand van een vast patroon. Ze beginnen met een rondje langs de bewoners die verslag uitbrengen van de periode tussen twee avonden. Dit gebeurt onder leiding van de gebiedsregisseur die de bewoners actief bevraagt. Als hier specifieke informatie wordt besproken voor stadstoezicht of de politie dan nemen deze partijen het over en stellen gerichte vragen aan de bewoners.

De wijkagent geeft daarnaast aan dat een probleem vaak eerst door een bewoner op tafel wordt gelegd die last heeft van een probleem. Daarna ontstaat er een discussie. De bewoners komen met aanvullingen op het probleem, bijvoorbeeld andere locaties waar het probleem ook speelt. Door deze aanvullingen komt er volgens de wijkagent een volledig beeld van de problematiek. De aanvullingen kunnen ook filteren, er wordt dan bijvoorbeeld gezegd dat het probleem niet door iedereen wordt herkend. De uitkomst kan daarom zijn dat een probleem aan het einde van de bijeenkomst van tafel wordt gehaald.

De wijkagent geeft aan dat het allemaal problemen zijn die in de beleving van de bewoners als probleem worden ervaren. In de praktijk blijkt dat sommige problemen niet volledig gegrond zijn. Hij geeft aan dat er bijvoorbeeld samen met bewoners een snelheidscontrole is uitgevoerd. Veel auto's waarvan de bewoners dachten dat ze te hard reden blijken de maximum snelheid niet te overschrijden. Bewoners krijgen zo een betere inzage in de problemen en krijgen een ander beeld bij de problematiek.

De professionals geven aan dat de bewoners de ruimte krijgen om alle problemen te bespreken. Het kan ook om onderwerpen buiten het veiligheidsdomein gaan. Dit gebeurt huns inziens automatisch. De wijkagent verwoordt dit mooi door te zeggen dat bewoners de ruimte krijgen om te vertellen wat ze dwars zit. Volgens hem kwamen daardoor in de eerste bijeenkomsten onderwerpen ter sprake die al langere tijd in de buurt spelen. De gebiedsregisseur geeft aan dat er dan andere diensten worden betrokken. Er is veel mogelijk, maar het moet niet buiten het budget gaan.

De bewoners geven in het groepsinterview aan dat ze vrij zijn in het aandragen van problemen, zowel op het gebied van veiligheid als daarbuiten. De gemeente komt volgens de bewoners kijken, ook als het niet over veiligheid gaat. Een van de bewoners verwoordt dit mooi door te zeggen dat er naar hen wordt geluisterd en dat ze het gevoel hebben dat er meer gebeurt dan vroeger. De bewoners hebben nog niet meegemaakt dat een besproken probleem niet opgelost kan worden.

Uit de observaties blijkt dat de bewoners de ruimte krijgen om te vertellen wat ze dwars zit. Het gaat hierbij ook niet altijd over veiligheidsproblemen. Er spelen ook leefbaarheidsproblemen, bijvoorbeeld over de buitenruimte. Tijdens het observeren blijkt dat deze problemen worden besproken, met name door de gebiedsregisseur, die optreedt als voorzitter. De deelgemeente neemt deze problemen na afloop van een bijeenkomst 'mee'.

Brede problematiek

Zowel de gebiedsregisseur als de wijkagent geven aan dat de problemen die ter sprake komen representatief zijn voor het gebied. Het zijn problemen die er spelen en de problemen waren reeds bekend bij de professionals. De gebiedsregisseur geeft daarbij wel aan dat mensen elkaar versterken in hun klachten. Dit draagt volgens de professionals niet bij aan de precisie van de klachten, de kenmerken.

Uit de observaties blijkt ook dat de problemen breed in het comité worden gedragen. De problemen worden benoemd, daarna komen de deelnemers met aanvullingen op het probleem. Deze aanvullingen specificeren de problemen. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over specifieke locaties, tijden en personen. Maar de aanvullingen kunnen ook relativeren, bewoners grijpen in als problemen niet in de hele buurt spelen. Bijvoorbeeld een opmerking die suggereert dat het probleem enkel voor de deur van de betreffende bewoner speelt. Opvallend is dat dergelijke problemen wel door de professionals worden opgeschreven.

De wijkagent merkt op dat naarmate er meer bijeenkomsten zijn geweest de informatie steeds gericht wordt. Hondenpoep was bijvoorbeeld bij de eerste bijeenkomst een groot probleem. In de tweede bijeenkomst was dit probleem gespecificeerd naar een aantal momenten op de dag. In de derde bijeenkomst is dit bijgesteld naar een aantal bewoners die hun hond verkeerd uitlaten. Dezen werden met naam en adres genoemd. De wijkagent geeft hierop aan dat hij dit prettig vindt, zo kan het probleem gericht worden opgelost. Er vindt een trechtering plaats van problemen. Maar de informatie die de bewoners leveren is volgens de wijkagent niet altijd bruikbaar. Het is dan niet gedetailleerd genoeg. Het gaat om te algemene problemen, bijvoorbeeld drugsdealen. Dit werd tijdens de eerste bijeenkomst als probleem ervaren. Dit komt volgens de wijkagent door de heersende stigma's over bepaalde groepen jongeren in de wijk. Het is een probleem dat niet wordt vastgesteld in de wijk, in dit geval door het drugsteam van de politie. Dit wordt dan teruggekoppeld naar de bewoners en uitgelegd. De bewoners gaan hierdoor ook anders over het probleem nadenken.

Opvallend is dat de wijkagent zegt dat het geven van informatie hem in deze fase van het project meer tijd kost dan dat het daadwerkelijk oplevert. Wel ziet hij mogelijkheden in het gericht werken.

Een besturende buurt, een uitvoerende professional

De wijkagent geeft aan dat hij een schifting maakt in de uitvoering van de aangedragen problemen. De vraag hierbij is of de problemen breed gedragen worden. Dit probeert hij tijdens de bijeenkomsten te filteren. Als er aan het einde van de avond besloten wordt om de problemen aan te pakken dan gebeurt dat ook.

Volgens de gebiedsregisseur ga je je als professional aanpassen aan de wens van de bewoners. Een voorbeeld is Stadstoezicht, dat op verzoek van het comité in burger is gaan surveilleren. Het gaat om oplossingsgericht denken, samen met bewoners.

Tot slot geven de respondenten aan dat het project vooral richting geeft, uren worden specifieker ingezet. Bij de politie worden diensten omgezet, bijvoorbeeld het draaien van meer avonddiensten nadat de bewoners hebben aangegeven dat de problemen vooral in de avonden spelen. Het neemt daardoor geen groot deel in van de dagelijkse werkzaamheden, maar het wordt wel een vast onderdeel van het wijkteam. De deelgemeente ziet een grote waarde in anticiperen op de informatie van de bewoners die vaak specifieke overlast gevende individuen noemen. De beschikbare uren kunnen hierdoor specifieker worden ingezet. De

wijkagent is kritisch over de uitvoering. Het moet snel gebeuren om het vertrouwen van de bewoners te behouden. Soms gebeuren dingen net te langzaam, vooral als er andere diensten bij betrokken moeten worden.

Organisatieveranderingen

De respondenten geven aan dat de methodieken die worden gebruikt niet veranderen. De wijkagent vertelt dat de prioriteiten die de bewoners aangeven al onderdeel uitmaken van de reguliere surveillance. Het verschil is dat de professionals door informatie van de bewoners de inzet gericht kunnen organiseren. Bij de politie gebeurt dit bijvoorbeeld in een briefing. De wijkagent vertelt dat er tijdens de briefing aandacht aan de prioriteiten wordt gegeven. Zo kunnen de agenten die in de Irenebuurt surveilleren gericht op de problemen letten. De gebiedsregisseur geeft aan dat de deelgemeente door de nieuwe informatie alerter wordt op signalen uit de buurt. Er wordt anders gekeken naar een klein gebied.

De wijkagent vertelt ook dat er binnen de politie over het project gesproken. Het gaat er dan over of Buurt Bestuurt ook in andere wijken effectief kan zijn. Er komen collega's kijken bij de bewonersavonden en de agenten hebben onderling contact over elkaars ervaringen met de nieuwe werkwijze.

Verantwoording, buurtbewoners en professionele organisaties

De bevraagde professionals vertellen dat ze aan het begin van de bewonersavonden een terugkoppeling geven van de werkzaamheden die ze in de wijk hebben verricht. De wijkagent geeft aan dat hij het ook belangrijk vindt dat hier objectieve gegevens bij gepresenteerd worden en dat er wordt aangegeven of de acties effectief zijn geweest. De bewoners kunnen in zijn ogen met deze informatie een betere afweging maken over de belangrijkste problemen in de wijk. De gebiedsregisseur vertelt ook over deze terugkoppeling en voegt er aan toe dat er dan ook door de professionals aangegeven kan worden dat de door de bewoners aangedragen informatie niet specifiek genoeg is. De bewoners worden zo aangespoord om betere en gedetailleerdere informatie bij te houden en naar de professionals te communiceren.

Tijdens de observaties is gebleken dat de bewonersavonden een vaste structuur hebben, zoals beschreven. Na het rondje langs de bewoners nemen de professionals het woord en vertellen wat zij de afgelopen periode in de wijk hebben gedaan. Bij de bijeenkomsten geven de professionals specifiek aan wat zij aan de top drie hebben gedaan. Daarbij is een aantal keer ook aangegeven of de acties effectief zijn geweest. Er is ook een aantal keer aangegeven dat het probleem niet door de professionals wordt gesignaleerd. Tijdens de observaties komt naar voren dat de gebiedsregisseur vervolgens aan de bewoners vraagt om beter te observeren en een logboek bij te houden. Aan de hand van deze gegevens kunnen de acties dan worden aangescherpt. Tot slot krijgen de bewoners de ruimte om hier op te reageren.

Volgens de professionals hebben de bewoners aangegeven dat ze graag naar buiten, naar de overige buurtbewoners, willen communiceren. Dit blijkt ook uit de observaties, bij de tweede bijgewoonde bijeenkomst spreken de deelnemers het gevoel uit dat er meer mensen betrokken moeten worden bij Buurt Bestuurt. In samenspraak met de professionals wordt er bedacht om een informatieavond te organiseren voor andere buurtbewoners. Er bestaat ook een idee om met een nieuwsbrief, die huis aan huis wordt verspreid, de overige bewoners te informeren. Hierbij wordt naast het vermelden van de activiteiten ook een oproep gedaan om mee te doen. Naast deze communicatie plaatst de deelgemeente af en toe persberichten in de lokale krantjes. Opmerkelijk is dat de wijkagent aangeeft dat er binnen de politie geen wijkgerelateerde berichten gecommuniceerd kunnen worden.

Buurt Bestuurt leeft in de wijk, de bewoners vertellen het 'via via' aan elkaar. Ook geven de bewoners aan dat ze bezig zijn met een nieuwsbrief, ze hebben daarvoor al met elkaar een speciaal logo gemaakt. Ze

willen dit bij alle bewoners in de brievenbus gaan stoppen. Ze vertellen dat de opbouwwerkster hen daarmee helpt.

De interne verantwoording vindt bij de geïnterviewde professionals op dezelfde wijze plaats. Het past in de reguliere werkzaamheden, het is iets wat je gewoon doet. De wijkagent geeft aan vrij te zijn in het indelen van zijn surveillance, hij wordt daar ook vrij in gelaten door zijn chef. Zo kan er flexibel worden ingespeeld op de behoefte van de wijk. De gebiedsregisseur wordt ook vrij gelaten zolang deze binnen het reguliere budget blijft. Dit budget biedt ook perspectieven voor problemen buiten veiligheid. Er kunnen zo andere diensten worden mee genomen.

Tot slot

Tot slot geven de bewoners aan dat ze best tevreden zijn. De politie is vooral zichtbaarder aanwezig in de wijk. Ook op de momenten dat de bewoners hebben aangegeven dat ze willen dat politie aanwezig is. Daarbij hebben ze ook het gevoel dat de wijkagent de klachten aanhoort en ze echt oplost.

Tot slot is er tijdens de bijeenkomsten opvallend veel belangstelling van buitenstaanders. Er zijn meerdere wijkagenten uit omliggende buurten komen kijken en twee van de bijeenkomsten zijn bijgewoond door stadsmariniers.

7.3 Casus 2 Abtsweg

De buurt

De Abtsweg is een buurt gelegen rond de Abtsweg in de deelgemeente Overschie. Er sinds eind februari 2012 een Buurt Bestuurt Comité actief. De projectleider geeft aan dat de wijk te boek staat als probleemgebied. Deze visie wordt gedeeld door de andere professionals. De teamleider van stadstoezicht geeft aan dat er in de deelgemeente Overschie meerdere probleemgebieden zijn die allemaal in aanmerking kwamen voor Buurt Bestuurt. In overleg met de partners is besloten voor deze locatie.

De vorming en samenstelling van het comité

Aan de benadering van de eerste bewoners is veel aandacht besteed. De professionals vertellen dat ze bij alle bewoners in de buurt, huis aan huis, hebben aangebeld. Tijdens deze ronde door de buurt hebben de professionals olieballen uitgedeeld en daarbij een praatje met de bewoners gemaakt. Hierbij worden de bewoners uitgenodigd voor de eerste Buurt Bestuurt bijeenkomst. Er zijn ook flyers met meer informatie, contactgegevens en de datum van de eerste bijeenkomst gemaakt. Deze flyers zijn aan de bewoners meegegeven en bij de bewoners die niet thuis waren in de brievenbus gedaan.

Uit het groepsinterview blijkt dat de bewoners op diverse wijzen zijn geïnformeerd over het project. Een aantal bewoners kregen inderdaad een flyer in de brievenbus. Meerdere bewoners geven aan dat ze juist geen flyer in de brievenbus hadden gekregen. Deze bewoners zijn aangesproken door andere bewoners of door één van de professionals. Opvallend is dat ook de woningcorporatie een bewoner op het project heeft gewezen. De aanwezige bewoners vermoeden dat niet alle bewoners uit de wijk op de hoogte zijn gesteld. Dit is volgens de bewoners te zien in de opkomst, als veel meer mensen het zouden weten dan zouden er in de ogen van de bewoners ook veel meer mensen bij de bijeenkomsten aanwezig zijn.

Het aantal aanwezige bewoners varieert bij de bijgewoonde bijeenkomsten, het aantal aanwezigen is tussen de vijf en tien. Er is een ongeveer gelijke verdeling van mannen en vrouwen, vier vaste mannen en vijf vrouwen. Het zijn bewoners uit verschillende leeftijdscategorieën en van verschillende afkomst. Ook zijn er

ondernemers aanwezig. Het is een divers gezelschap. De wijkagent wijst erop dat de bewoners die meedoen niet allemaal direct uit de wijk komen, er is ook belangstelling van bewoners die net buiten de wijk wonen.

Er is bij de opzet van Buurt Bestuurt geen aansluiting gezocht bij bestaande initiatieven. Volgens de projectleider zitten er wel bewoners in het comité die ook actief zijn bij andere initiatieven zoals de bewonersorganisatie en Opzoomer mee. Dit wordt door hem gezien als een voordeel. Zo kunnen initiatieven met elkaar worden verbonden en is er een directer contact met de bewoners.

Deze bewoners geven echter aan dat ze ook actief zijn buiten Buurt Bestuurt. Het zijn bijvoorbeeld vertegenwoordigers van een bewonerscomité, een ondernemerscommissie en van een kerkgenootschap.

De professionals zijn het er over eens dat de bijeenkomsten vrij toegankelijk zijn. Er is een grote lijst met contactgegevens van bewoners, met wie datum en tijd van de bijeenkomsten gecommuniceerd worden. Buiten deze lijst worden er geen bewoners benaderd. De projectleider spreekt van een olievlek die zich via de bewoners over de wijk moet verspreiden.

De bewoners vinden de bijeenkomsten zeer toegankelijk. Met behulp van *datumprikker.nl*, een website waarbij er gemakkelijk groepsafspraken gemaakt kunnen worden, kunnen de bewoners aangeven op welke momenten ze wel of niet kunnen. Op deze manier worden de bijeenkomsten gepland op de datum en tijd dat de meeste bewoners aanwezig kunnen zijn. De bewoners geven hierbij wel aan dat je in de groep moet zitten om hier aan mee te kunnen doen, de website is een besloten groep.

Alle bewoners geven aan dat ze weten over welk gebied het gaat. De bewoners geven ook aan dat er in de loop van de tijd een aantal extra straten bij Buurt Bestuurt zijn betrokken.

Bewoners als bron van informatie

De problemen die binnen het comité besproken worden waren voor de deelgemeente geen verrassing. De teamleider van stadstoezicht geeft aan dat het bekende probleemlocaties zijn, de plekken maakten al deel uit van de reguliere surveillance. Daarbij geeft de wijkagent aan dat de problemen ook tijdens de surveillance worden waargenomen.

De wijkagent wijst ook op een ander initiatief in Overschie. Een aantal keer per jaar worden er zogenaamde wijktafels georganiseerd. Er wordt dan onaangekondigd een set tuinmeubilair in een straat gezet waarbij professionals in gesprek gaan met bewoners over de staat van de straat. Er wordt dan aandacht besteed aan de problemen die er in de straat spelen. Het gaat voornamelijk over onderwerpen die in 'schoon, heel en veilig' passen. Door deze brede aanpak schuiven er veel professionals aan, naast politie en stadstoezicht bijvoorbeeld ook de Roteb en woningcorporaties. Bij deze wijktafels komen volgens de wijkagent gelijksoortige problemen ter sprake als in het Buurt Bestuurt comité. Ook in combinatie met de observaties tijdens de surveillance concludeert de wijkagent dat het problemen zijn die echt in de buurt spelen.

Wat wel opvalt is dat hondenpoep vaak tot de grootste ergernissen behoort, ook landelijk, en dat dit niet in het comité ter sprake komt.

Toch geeft de projectleider van de deelgemeente aan dat er nog meer problemen spelen in de wijk die de bewoners niet aangeven. Dit zijn problemen die niet op straat zichtbaar zijn. Het gaat dan om problemen 'achter de voordeur' en sociale problemen.

De teamleider van stadstoezicht geeft aan dat er wel een paar bewoners in het comité zitten die het hoogste woord hebben. De problemen die zij aandragen worden in eerste instantie meegenomen. Er wordt dan gekeken of het op straat daadwerkelijk wordt gesignaleerd. Als dit niet het geval is kun je als professional aan het comité adviseren om dat probleem uit de top drie te halen.

Brede problematiek

De professionals geven aan dat niet alle problemen die worden besproken veiligheidsproblemen zijn. Volgens de projectleider komen sommige bewoners met een boodschappenlijst aan problematiek die niet door politie of stadstoezicht opgelost kunnen worden. Het komt automatisch op tafel. Er zijn ook andere dingen waar bewoners over willen praten. De projectleider stelt hierbij dat het project gaat over onderwerpen waar de politie en stadstoezicht iets aan kunnen doen en niet over problemen in de breedste zin van het woord. Als er toch andere problemen op tafel komen dan wordt er via de deelgemeente contact gezocht met andere partijen, deze schuiven dan vaak aan bij de bijeenkomsten. De politie en stadstoezicht wijzen ook op dit oplossend vermogen van de deelgemeente.

De wijkagent geeft ook aan dat sommige problemen creatief in andere werkzaamheden opgenomen kunnen worden.

Geen van de aanwezige bewoners ondervindt hinder bij het aandragen van problemen. Er wordt aangegeven dat alles op tafel kan worden gelegd. De bewoners hebben ook aangegeven dat er vier problemen spelen. De top drie is daardoor verruimd naar vier onderwerpen.

De aanwezige bewoners spreken tijdens de observaties over buurtproblemen. Dit is te zien aan het woordgebruik. Er wordt gesproken over de wens om een steentje bij te dragen aan de buurt. En de wens om dit samen met andere mensen te doen. Tot slot staat er een man op die zegt: "het gaat om u, u en u. Het gaat om de hele buurt".

De bewoners hebben volgens de professionals een leidende positie. De projectleider van de deelgemeente verwoordt dit mooi door aan te geven dat de bewoners "aan de knoppen staan". De partners zijn dan op afroep beschikbaar.

In de ogen van de teamleider van stadstoezicht hebben de bewoners een speciale positie, ze krijgen bijvoorbeeld het telefoonnummer van de wachtcommandant. Hier beschikken andere bewoners niet over. De projectleider voegt hier aan toe dat er voor deze bewoners inderdaad korte lijnen met de professionals bestaan, maar dat deze nog niet optimaal benut worden. Hij spreekt de verwachting uit dat er een continue uitwisseling van informatie is tussen de bewoners en de professionals. Op het moment van het interview is dat erg geconcentreerd op de bewonersavonden.

Zowel de wijkagent als de teamleider van stadstoezicht geven aan dat de bewoners met te weinig informatie komen om de problemen echt aan te kunnen pakken. Beiden zeggen dat de bewoners vooral met problemen komen. De wijkagent voegt daaraan toe dat er binnen het wijkteam meer kennis is over de problematiek dan dat de bewoners in de bijeenkomsten aanleveren.

De professionals geven allemaal aan dat de problemen al bekend waren en een onderdeel zijn van de reguliere surveillance.

In de eerste bijeenkomst is er een top drie samengesteld van problemen die in de wijk spelen. Er gaat in alle bijeenkomsten veel aandacht uit naar de oplossingen van die problemen. Opvallend is dat niet de professionals met deze oplossingen komen, maar dat er aan de bewoners wordt gevraagd hoe zij vinden dat het probleem het beste opgelost kan worden. De oplossingen zijn niet alleen maar gericht op handhaving. Genoemd worden bijvoorbeeld muzikfestival's met dj's en het aanbieden van opnamestudio's voor beginnende rappers. Daarnaast ligt er een nadruk op het betrekken van bewoners bij acties. De acties nemen daarom toe in complexiteit. Een snelheidsacties betreft dan niet alleen maar aanwezige politie, ook de bewoners, kinderen en scholen worden betrokken. Opmerkelijk is dat door de grote organisatorische vaardigheid die dit vraagt er weinig concrete acties worden afgesproken.

Bij de tweede bijeenkomst wordt er aangegeven dat de problemen uit de top drie ook buiten het gebied spelen. Hangjongeren is hier een goed voorbeeld van, deze komen ook uit verschillende buurten. Het wordt

daarom gezien als een probleem van Overschie, niet van de buurt. De bewoners spreken hierom hun wens uit om Buurt Bestuurt breder in te zetten. De professionals geven hierop aan dat het eigenlijk bedoeld is voor de specifieke buurt.

Een besturende buurt, een uitvoerende professional

De projectleider vertelt dat de uitvoering van de prioriteiten tot nu toe goed gaat. Er is met de bewoners afgesproken welke acties worden uitgevoerd.

Organisatieveranderingen

De wijkagent en de teamleider van stadstoezicht geven daarbij ook aan dat de surveillance op de prioriteiten wordt afgestemd. De door de bewoners aangegeven problemen maken deel uit van de reguliere taken en kunnen daar in worden geplaatst. Het verschil is dat het moment van surveilleren bijvoorbeeld wordt aangepast. Dit draagt volgens de professionals ook bij aan de zichtbaarheid van de diensten. De zichtbaarheid van de professionals draagt in hun ogen bij aan de veiligheidsbeleving op straat. Er worden hierdoor geen echte veranderingen in de reguliere werkzaamheden geconstateerd. Beide professionals geven wel aan dat er net wat meer aandacht naar deze wijk gaat. Deze tijd wordt afgesnoept bij andere wijken. Dit wordt mooi verwoord door de teamleider van stadstoezicht die zegt dat als je van iedere wijk één minuut afneemt je heel veel minuten aan één wijk kunt besteden.

De projectleider van de deelgemeente ziet het aanpakken van problemen ook als een vereiste voor het slagen van het project. Door de problemen aan te pakken die echt spelen kunnen bewoners geënthousiasmeerd worden voor het project.

Verantwoording, de overige bewoners en de professionele organisatie

De terugkoppeling is langs een aantal lijnen georganiseerd. Er wordt na acties teruggekoppeld aan het comité. De professionals geven aan dat ze de inzet die ze in de buurt hebben gepleegd in het comité presenteren. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de constatering van de professionals, wordt het door de bewoners aangegeven probleem ook door de professionals waargenomen. Er wordt dan inzage gegeven in de cijfers: wordt het vaak gesignaleerd of juist niet? De volgende vraag is dan of de prioriteiten aangepast moeten worden, dit is volgens de wijkagent aan de bewoners.

De bewoners geven aan dat ze verslagen ontvangen van de bijeenkomsten en de acties die op straat worden uitgevoerd. In dit verslag komen ook de problemen die worden besproken naar voren. Volgens de leden wordt er niet buiten het comité gecommuniceerd. Naast het verslag krijgen de bewoners ook een toelichting in het comité.

Uit de observaties blijkt dat de bijeenkomsten een gestructureerde agenda hebben. Deze wordt voorafgaande aan de bijeenkomst toegelicht door de projectleider. Er wordt verteld wat de professionals aan de problematiek doen. Ook worden andere partijen uitgenodigd om een toelichting te geven.

Naast de vaste professionals van de politie, stadstoezicht en de deelgemeente zijn er ook andere professionals aanwezig. De woningcorporatie, Dosa-regisseur en medewerkers van het Prachthuis behoren tot de vaste gasten. Daarnaast is er bij één bijeenkomst een jongerenwerker uitgenodigd om een toelichting te geven over de aanpak van de jongerenoverlast in het gebied.

De wijkagent geeft ook aan dat Buurt Bestuurt wordt gebruikt om inzage te geven in de werkzaamheden die in de buurt plaatsvinden. Er is bijvoorbeeld uitleg gegeven over de inzet van het wijkteam op de jongerenoverlast. Dit is op straat vaak niet zichtbaar, bijvoorbeeld als er een huisbezoek wordt gedaan. De bewoners vonden het prettig om dit te horen, ze weten niet dat de politie dat allemaal doet. De wijkagent heeft de indruk dat de bewoners het prettig vinden.

De projectleider geeft aan dat er ook een e-mail naar alle geïnteresseerden wordt verstuurd met daarin de notulen van de vergadering en de uitgevoerde acties. Buiten het comité en geïnteresseerden wordt er niet gecommuniceerd.

De projectleider beschikt over speciale Buurt Bestuurt flyers die bij acties worden uitgedeeld aan voorbijgangers en in brievenbussen worden gestopt.

Tot slot

Een van de bewoners geeft aan dat het ondertussen bekend is dat hij in het comité zit en dan andere bewoners bij hem komen met problemen. Hij neemt deze problemen mee naar het comité.

De deelgemeente heeft de regie, dit vinden de bewoners de juiste partij. De dirigerende rol van de deelgemeente wordt ook goed gevonden omdat deze de problemen breder kan oplossen, bijvoorbeeld door het betrekken van andere partijen.

7.4 Ontwikkeling en stedelijke doorwerking

Naast het observeren en interviewen van twee Buurt Bestuurt comités is er in dit onderzoek aandacht besteed aan de doorwerking op stedelijk niveau en de ontwikkelingen welke Buurt Bestuurt na een langere periode doormaakt. Om dit te onderzoeken zijn er interviews afgenomen met de portefeuillehouders burgerparticipatie van de politie en stadstoezicht. Daarnaast is er een interview afgenomen met een Buurt Bestuurt-projectleider uit de deelgemeente Delfshaven die sinds 2009 met Buurt Bestuurt werkt en ten tijde van dit onderzoek de deelgemeente in drie buurten vertegenwoordigt.

Ontwikkeling Buurt Bestuurt - casus Delfshaven

Buurt Bestuurt is een nieuwe werkwijze die in 2009 begon in de deelgemeente Delfshaven. In deze deelgemeente zijn ten tijde van het schrijven van dit onderzoek zeven buurten actief bezig met Buurt Bestuurt. In een aantal van deze wijken bestaat er al meer dan drie jaar een buurtcomité.

De deelgemeente is in al deze wijken de trekker van het project. De wijken waarin Buurt Bestuurt wordt ingezet worden geselecteerd op de specifieke situatie in die wijk. Vaak speelt er een probleem waar het verbeteren van de sociale cohesie een oplossing kan zijn, bijvoorbeeld woninginbraken. De bewoners worden zo ook betrokken. Na aanleiding van een incident is er vaak een bewonersbijeenkomst, bijvoorbeeld naar aanleiding van een golf woninginbraken. Tijdens een dergelijke bijeenkomst wordt er dan verteld dat er met Buurt Bestuurt gestart gaat worden, de aanwezigen worden dan uitgenodigd. Door deze aanpak is er gelijk een grote groep waarvan de contactgegevens bekend zijn. Daarnaast wordt er geflyerd en wordt het in het wijkkrantje geplaatst. Zo krijgt het een groot bereik.

Tot slot worden er ook vaak bestaande initiatieven betrokken bij het comité en wordt er veel gebruik gemaakt van activiteiten. Als er een buurtmarkt is dan staat de deelgemeente samen met politie en stadstoezicht met een kraampje het project te promoten en bewoners uit te nodigen.

De projectleider geeft aan dat de comités vaak geen echte afspiegeling zijn van de buurt. Maar de samenstelling is wel divers, er zijn verschillende achtergronden en leeftijdscategorieën. Het is dan niet echt representatief is maar je krijgt wel verschillende geluiden.

Nadat het comité is gevormd worden de afspraken voor de volgende bijeenkomsten vaak op de avonden zelf gemaakt. Het is meestal een vaste dag, bijvoorbeeld de eerste donderdag van de maand. Dat maakt het voor iedereen helder en makkelijk te onthouden.

Daarnaast worden er ook nieuwsbrieven gemaakt waarin staat wat er besproken is in het comité en wanneer de volgende bijeenkomst is.

De onderwerpen die worden besproken zijn nagenoeg allemaal te vatten onder de noemer 'schoon, heel en veilig'. 'Schoon en heel' zorgen echter voor de grootste irritaties onder de bewoners. De veiligheidsproblemen zijn niet meer de eerste problemen die mensen noemen. Bij de uitvoering proberen de professionals de top drie aan te houden. Problemen die daarbuiten spelen kunnen ook worden besproken maar zullen geen prioriteit worden. Deze problemen worden door de deelgemeente meegenomen en bij andere diensten geplaatst. De projectleider geeft aan dat er ook een buurt is waar een buurtschouw wordt gehouden, waarbij bewoners gezamenlijk de straat op gaan en de fysieke leefomgeving controleren, aan Buurt Bestuurt is gekoppeld. De problemen die deze bewoners constateren melden zij direct door een msklacht, dit is een gemeentelijke melding, te maken. Dit komt dan direct bij de dienst waar het bij hoort.

De professionals in de buurten waar het project al langer loopt besteden veel aandacht aan de onderlinge samenwerking. Dit gebeurt buiten het reguliere contact tussen de diensten. De professionals komen voor de bijeenkomst samen om te eten, dan hebben ze het over de problemen die er spelen en worden de neuzen dezelfde kant op gericht. De rollen tijdens de bijeenkomst zijn verdeeld, ook bijvoorbeeld wie er notuleert. De projectleider geeft aan dat dit in de beginfase van het project te weinig is gebeurd. In de loop van het project zijn ze er achter gekomen dat het aandacht besteden aan het teamgevoel een goede bijdrage levert aan het succes van het project.

Veel van de besproken problemen zijn al jaren bekend in de wijken. Het zijn geen nieuwe problemen. Wat wel nieuw is, is de prioritering die bewoners eraan geven. Het blijkt dat bijvoorbeeld een drugspand of hennepkwekerij weinig problemen oplevert, de bewoners zien dit niet, weten het niet. Ook ondervinden zij daar geen directe overlast van.

Het is onderdeel van het reguliere werk. 'Schoon, heel en veilig' is ook het gewone werk. Zo past Buurt Bestuurt ook in de organisatie. Het enige wat er in de organisatie verandert sinds Buurt Bestuurt is dat je eens in de zoveel weken een avond met bewoners hebt. Daarnaast probeert de deelgemeente de dingen die uit Buurt Bestuurt komen, en Buurt Bestuurt zelf, op te nemen in de jaaropdrachten die zij geven aan diensten. Zo kan de organisatie op Buurt Bestuurt worden aangepast, of kan er in ieder geval rekening mee worden gehouden.

Tot slot vindt er een grote profilering naar buiten plaats. Er komen andere deelgemeenten, en gemeenten. Er worden expertmeetings georganiseerd en landelijke veiligheidsprijzen gewonnen.

De terugkoppeling vindt op een aantal manieren plaats. Zowel in het comité als per sms en e-mail. Bij de tussentijdse berichten is er vooral aandacht voor de acties en het aantal opgeleverde processen verbaal. Er staat ook altijd een berichtje in de wijkkrant.

Daarnaast wordt er naar buiten gecommuniceerd door een nieuwsbrief en een poster. Deze worden dan in de wijk verspreid en opgehangen op drukbezochte plaatsen. Dit zijn wel initiatieven van de bewoners, de deelgemeente faciliteert dit alleen maar.

Stedelijke perspectief gemeente Rotterdam

Vanuit het stedelijk perspectief is Buurt Bestuurt een politiek bestuurlijke opdracht. De directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor de veiligheid in de stad, zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid. In de aanloop naar Buurt Bestuurt is er steeds meer aandacht voor de subjectieve veiligheid gekomen, de veiligheidsbeleving. Het betrekken van bewoners is een mogelijkheid om de veiligheidsbeleving te vergroten. Buurt Bestuurt is dan een mogelijkheid. De directie Veiligheid was op de hoogte van de goede ervaringen met de nieuwe werkwijze. Een van de stadsmariniers was betrokken bij het pilotgesprek.

De politiek bestuurlijke opdracht is door de burgemeester gegeven. Hij heeft de wens uitgesproken om Buurt Bestuurt over de hele stad te verspreiden. De rol van de directie is faciliterend, er wordt ondersteuning gegeven aan buurten die met de werkwijze willen starten. Daarnaast wordt het project gemonitord, er wordt gekeken hoe het loopt en of er mogelijke knelpunten zijn. Een andere taak is onderzoeken of het project effect heeft. Buurt Bestuurt verandert ook de kijk op het probleem. Dat leefbaarheid belangrijk is voor de veiligheidsbeleving was al bekend, maar Buurt Bestuurt bevestigt dit. Veel onderwerpen die in de comités worden besproken gaan verder dan veiligheid en kunnen onder de noemers 'schoon en heel' worden geplaatst.

Buurt Bestuurt dient binnen de gemeente Rotterdam als een voorbeeld van een manier om bewoners te betrekken bij beleid. Uit de werkwijze zijn er vijf vuistregels ontwikkeld die ook worden toegepast bij andere overleggen, bijvoorbeeld bij Jeugd en Horeca. De principes van Buurt Bestuurt worden zo breder ingezet. Buurt Bestuurt is ook een duidelijk visitekaartje van de gemeente Rotterdam en de Directie Veiligheid. Zo gebruikt de directeur het veelvuldig als een project dat wordt gebruikt ter bevordering van de veiligheidsbeleving. Daarbij komen er vaak delegaties van andere Nederlandse en buitenlandse steden langs om te kijken hoe Buurt Bestuurt werkt. Tot slot is het project veelvuldig in het nieuws geweest, bijvoorbeeld bij de NOS en het RTL journaal, rond de publicatie van de Rotterdamse Veiligheidsindex.

De werkwijze wordt via een aantal wegen verantwoord. Binnen de Directie Veiligheid vindt er een periodieke verantwoording plaats naar de directie. Buiten de Directie Veiligheid vindt er bestuurlijke verantwoording plaats naar de Stuurgroep veilig. Politiek vindt de verantwoording plaats aan de gemeenteraad. Er is een motie over geweest, die is aangenomen.

Stedelijk perspectief stadstoezicht

Voor de clustermanagers en teamleiders zijn erg betrokken bij het project. Binnen de uitvoering heeft Buurt Bestuurt een hoge prioriteit. De informatie uit Buurt Bestuurt komt bij deze personen binnen. Het is dan aan de clustermanagers en teamleiders of stadstoezicht er wat mee kan. Formeel kunnen alle prioriteiten uit het wettelijke takenpakket van stadstoezicht worden uitgevoerd. De vraag is of de personen in de uitvoering altijd voldoende kennis hebben om de problemen aan te kunnen pakken. Binnen stadstoezicht zijn er werknemers met verschillende opleidingen, die zijn niet in iedere wijk aanwezig. De vraag is als er een dergelijk specifiek probleem speelt in een wijk waar niet de juiste kennis en ervaring is of het dan wel opgelost kan worden.

De hotspots die uit Buurt Bestuurt komen zijn al bekend bij stadstoezicht. De grote verandering is dat het werk duidelijker zichtbaar gedaan wordt. De clusters kunnen zich profileren naar de bewoners. Ze kunnen laten zien dat ze niet alleen stadswachten zijn die boetes geven. Daarbij krijgen ook de papieren meldingen gezichten, bewoners gaan de handhavers kennen.

Dit hoeft dan ook niet tot een direct resultaat te leiden, maar de bewoners zien zo dat je er mee bezig bent. Dit heeft nog een ander doel, bij de bewoners stijgt het gevoel van de 'pakkans'. Door de zichtbaarheid gaan mensen bijvoorbeeld hun vuil beter aanleveren zodat ze geen boete krijgen.

Buurt Bestuurt komt terug in jaarcontracten die stadstoezicht met deelgemeenten hebben. Dit verschilt daar om per deelgemeente. De deelgemeenten plaatsen Buurt Bestuurt in de IWAPS waardoor de deelgemeente zowel de inzet als de prioriteit kan bepalen.

Stadstoezicht treedt niet actief naar buiten met Buurt Bestuurt. Er staan wel eens berichten op het interne netwerk en af en toe iets op de Twitter van stadstoezicht. De respondent geeft aan dat Buurt Bestuurt ook geen stadstoezichtsproduct is, maar een gemeenteproduct.

Stedelijk perspectief politie

Volgens de districtschef is Buurt Bestuurt een project dat past binnen het contextgestuurd werken. Binnen deze manier van werken kijken professionals naar een klein gebied, bijvoorbeeld een wijk. Vervolgens wordt er samen met de partners gekeken wat er nodig is om het probleem op te lossen. De bewoners worden hierbij zoveel mogelijk meegenomen.

Het werken op wijkniveau gaat volgens de respondent over maatwerk waarin er oog is voor de wisselwerking tussen samenleving en professional. De vraag is daarom of de problemen die bij Buurt Bestuurt worden besproken wel meegenomen moeten worden in beleidsplannen en vergelijkbare documenten. Volgens de respondent ontstaat er dan een gevaar dat het project bureaucratisch wordt. Er moet snel en handelend worden opgetreden, door het op te nemen in beleidsplannen maak je een nieuwe administratieve molen.

De respondent stelt dat de bewoners door Buurt Bestuurt medeverantwoordelijk worden voor de veiligheid in de eigen buurt. Dit heeft twee kanten. Ten eerste moeten bewoners goede informatie leveren, over wat er leeft en speelt in de wijk. Met die informatie kan er sneller worden geacteerd en kunnen problemen worden aangepakt. Alleen met een probleem komen is dan niet voldoende. De bewoners moeten specifieke informatie aanleveren, waar, wanneer, en signaleringen. Het liefst zelfs namen. Zo weet je ten eerste als professional of het probleem niet al wordt aangepakt. Daarnaast scheelt dit veel tijd in het verkrijgen van een goed beeld van de problematiek. De informatie is normaal afkomstig uit meldingen en aangiften. Daarnaast komt er informatie van de wijkagent en de mensen op straat die veel contacten hebben. Ten tweede moet er ook worden gekeken wat burgers zelf kunnen doen.

Naar het inzicht van de respondent kunnen alle problemen die uit Buurt Bestuurt voortkomen worden ingepast in het reguliere werk. Er bestaat echter altijd een spanningsveld tussen drie elementen: wat de wijk nodig heeft, wat voor antwoord je daar op wilt geven en wat er van bovenaf wordt opgelegd. Er moet daarom altijd een afweging worden gemaakt over de taken die worden uitgevoerd. Het is volgens de respondent soms moeilijk als er van boven af, bijvoorbeeld vanuit de korpsleiding of de minister, eisen worden gesteld die het moeilijk maken om alles te doen wat de burgers vragen. De gemaakte keuzen moet verantwoord worden naar de korpsleiding.

Buurt Bestuurt wordt niet gezien als een tijdelijk project, het is een manier van werken. Het gaat om werken samen met burgers en andere partners. Het gaat daarom om een verandering in de organisatie, een verandering van systeemdenken naar contextgestuurd denken.

8 Analyse

8.1 Inputlegitimiteit

De mogelijkheid en toegankelijkheid van burgerparticipatie

Om tot een goede inputlegitimiteit te komen moeten er mogelijkheden voor burgerparticipatie zijn (Bekkers, 2007:372). Daarbij moet een burgerbestuur vrij toegankelijk zijn voor alle bewoners op wie het project invloed op heeft (Van Stokkum, 2012:28).

Allereerst is er in beide casussen gezien dat het project Buurt Bestuurt bewoners een mogelijkheid biedt om te participeren. Door het beginnen met het project en bewoners te betrekken bij de bijeenkomsten kan er worden gesteld dat er een mogelijkheid is voor burgerparticipatie (Bekkers, 2007:372).

In de eerste casus is er geconstateerd dat de bewoners op een aantal manieren zijn benaderd. In de eerste plaats door een, door de deelgemeente ingeschakelde, opbouwwerkster. Deze manier van selecteren stelt bepaalde eisen aan de deelnemers, niet iedereen wordt geschikt bevonden om mee te doen. Door de bewoners te beoordelen op basis van, niet vastgestelde, criteria komt de vrije toegankelijkheid (Van Stokkom, 2012) in het geding. De bewoner moet namelijk uitgenodigd worden door een professional.

Daartegenover komt ook naar voren dat alle bewoners formeel gezien op de hoogte van het project zouden zijn. Er zijn brieven naar alle adressen verstuurd en er heeft een uitnodiging in de deelgemeentekrant gestaan. Naast het actief betrekken van bewoners is er door alle respondenten aangegeven dat iedereen welkom is op de bewonersavonden. Dit wordt bevestigd door de bewoners die later zijn ingestroomd en werden geaccepteerd in de groep. Door deze acties zijn alle bewoners vooraf geïnformeerd, dit komt de toegankelijkheid ten goede (Van Stokkom, 2012). Het is voor alle bewoners van de buurt mogelijk om te participeren, zij zijn formeel op de hoogte gesteld en zijn welkom op de bewonersavonden. Aan de hand van deze resultaten is er te constateren dat er mogelijkheden zijn voor burgerparticipatie (Bekkers, 2007:372). Er is echter veel aandacht uitgegaan naar het selecteren van deelnemers, hierdoor komt de vrije toegankelijkheid in het geding (Van Stokkom, 2012).

Er is echter ook geconstateerd dat er ten tijde van het onderzoek geen brede communicatie naar de overige buurtbewoners heeft plaatsgevonden. Daardoor is te veronderstellen dat het voor de overige bewoners moeilijk, zo niet onmogelijk, is om deel te nemen aan het project. Zij beschikken immers niet over deze informatie. Dit betekent dat het project in de beginfase over een goede toegankelijkheid beschikt. Na de opstartfase komt deze echter in het geding. Het project is hiermee niet vrij toegankelijk (Van Stokkum, 2012:28).

In de tweede casus is er ook veel aandacht besteed aan het betrekken van bewoners. De professionals hebben huis aan huis aangebeld en op deze manier zo veel mogelijk bewoners bij het project proberen te betrekken. Daarnaast zijn er huis aan huis flyers uitgedeeld of in de brievenbus gedaan. Aan de hand van deze activiteiten kan worden gesteld dat alle bewoners op de hoogte waren van de mogelijkheden voor burgerparticipatie, dit komt de toegankelijkheid ten goede (Van Stokkom, 2012).

In termen van vrije toegankelijkheid voor alle bewoners zijn er in de tweede casus twee bevindingen gedaan. Ten eerste blijkt uit alle resultaten dat alle bewoners welkom zijn bij de bijeenkomsten. Dat iedereen welkom is kan ook worden teruggezien in de aanwezigheid van bewoners uit omliggende buurten, er worden geen restricties gegeven aan de deelname in het comité. Daarbij wordt er bij het plannen van de bijeenkomsten rekening gehouden met de beschikbaarheid van de bewoners. Er wordt gebruik gemaakt van een datumprikker waarop bewoners hun beschikbaarheid aan kunnen geven, de bijeenkomsten worden hier vervolgens op aangepast. Door deze grote mate van toegankelijkheid en aanpassing aan de preferenties van de deelnemers kan er worden gesteld dat de bijeenkomsten vrij toegankelijk zijn (Van Stokkum, 2012).

Ten tweede is er geconstateerd dat er na de initiële uitnodigingen weinig tot geen aandacht is besteed aan het betrekken van nieuwe bewoners. Ook de communicatie over bijvoorbeeld het moment van de volgende bijeenkomst gebeurt alleen naar de bewoners die hun contactgegevens tijdens de huis aan huis actie of tijdens de eerste informatiebijeenkomst hebben achtergelaten. Door deze beperkte communicatie kan er verondersteld worden dat het voor de overige bewoners moeilijk is om deel te nemen aan het project. De vrije toegankelijkheid wordt hierdoor beperkt (Van Stokkum, 2012:28).

In Delfshaven blijkt het succesvol te zijn om bewoners te betrekken rondom een bepaald probleem, zoals woninginbraken. Tijdens bewonersbijeenkomsten rond deze onderwerpen wordt er dan aandacht besteed aan Buurt Bestuurt. Niet alle bewoners zijn hier aanwezig waardoor de participatie in eerste instantie niet voor alle bewoners toegankelijk is (Van Stokkom, 2012). Er worden ook bestaande initiatieven betrokken bij Buurt Bestuurt. Dit zorgt enerzijds voor de participatie van betrokken bewoners, anderzijds legt het beperkingen op aan de toegankelijkheid van het comité. Dit komt omdat participerende bewoners beter worden betrokken dan niet participerende bewoners (Van Stokkom, 2012). De verdere wijk wordt bereikt door het versturen van flyers en bijvoorbeeld een bericht in de wijkkrant.

In de casussen is er geconstateerd dat er mogelijkheden voor burgerparticipatie zijn, de bijeenkomsten zijn zeer toegankelijk. In beide comités zijn alle buurtbewoners welkom. In de tweede casus nemen er zelfs bewoners deel die niet direct tot de afgebakende buurt behoren. Uit de gegevens blijkt echter ook dat er na de opstartfase weinig tot geen aandacht uitgaat naar het betrekken van nieuwe bewoners. De toegankelijkheid op de lange termijn, na de beginfase waarin er bewoners worden uitgenodigd, blijft daardoor achter.

Representatie van belangen en voorkeuren

Een burgerbestuur hoeft geen afspiegeling te zijn van de buurt, de afspiegeling kan ook worden gevat in de vertegenwoordiging. De problemen die geagendeerd worden moeten dan representatief zijn voor problemen die spelen in de buurt (Van Stokkom, 2012).

Door het agenderen van problemen die breed in de wijk worden gedragen worden de belangen en voorkeuren van de niet participerende bewoners vertegenwoordigd.

De participerende bewoners zijn naar alle waarschijnlijkheid geen afspiegeling van de wijken. Dit is te zien aan de samenstelling van de comités. In de Irenebuurt zitten bijvoorbeeld voornamelijk vrouwen. Ook zijn er in dit comité geen bewoners onder 'middelbare' leeftijd aanwezig. Dit comité is daarmee een eenzijdige groep. Er is wel aangegeven dat de wijk een relatief 'witte' wijk is, net als het comité. Het comité van de Abtsweg is ook naar alle waarschijnlijkheid geen afspiegeling van de buurt. Er nemen nagenoeg alleen maar autochtone buurtbewoners deel. Dit terwijl de respondenten aangeven dat het een gevarieerde wijk is. De groep actieve bewoners die naar de eerste bijeenkomsten komt is wel een divers gezelschap. Het bestaat uit mensen uit verschillende leeftijdscategorieën en er is een mooie verdeling tussen mannen en vrouwen. Daarbij zijn er ook ondernemers en bewoners die in andere bewonersinitiatieven plaatshebben. In beide casussen wordt hiermee niet voldaan aan de voorwaarde van een volledige afspiegeling van de buurt (Witteveen, 2000).

Ook de comités die al langere tijd actief zijn vormen geen echte afspiegeling van de wijk. De ontwikkeling van het project lijkt hier dus geen grote invloed op te hebben. Deze comités hebben echter wel een diverse samenstelling, bijvoorbeeld op basis van leeftijd, achtergrond en geslacht. Door deze diversiteit komen er wel verschillende geluiden uit de buurt naar voren. Deze constatering ligt in lijn met een brede representatie in de wijk (Van Stokkom, 2012).

Binnen een burgerbestuur kan dit tot een representatieprobleem leiden, waarbij de actieve groep bewoners problemen agendeert die niet door de gehele buurt gedragen worden (Van Stokkum, 2012). Door het gebrek aan representativiteit is het mogelijk dat de agenda binnen het comité niet overeen komt met de agenda van de buurt. Om hier uitspraken over te kunnen doen moet er worden gekeken naar de geagendeerde problemen. De vraag die daarbij speelt is of deze representatief zijn voor de problemen die er in de buurt spelen.

De problemen die tijdens de bijeenkomsten worden besproken zijn niet nieuw voor de professionals. Het zijn problemen die al bekend waren. Er waren geen verrassingen. De problemen maakten al deel uit van de reguliere surveillance. De reguliere surveillance wordt gebaseerd op politiecijfers. De problemen die worden besproken worden dus ook objectief vastgesteld door de professionals. De verwachting is daarmee dat de problemen die in het comité worden besproken ook spelen bij de bewoners die niet participeren. Aan de hand van deze resultaten kan er worden gesteld dat de problemen die in het comité worden geagendeerd representatief zijn voor de problemen die in de wijk spelen. Doordat de geagendeerde problemen overeenkomen met de door de professionals waargenomen problemen lijkt het er op dat de problemen in de hele buurt spelen. Hierdoor worden deze problemen naar alle waarschijnlijkheid door de hele wijk gedragen (Van Stokkum, 2012). In een verdere mate betekent dit dat het een afspiegeling is van de problemen en daarmee van de belangen in de maatschappij (Witteveen, 2000).

Deze veronderstelling wordt bevestigd door de uitkomsten van de 'buurttafels' in Overschie. Bij deze bijeenkomsten zijn veel bewoners aanwezig. Tijdens deze bijeenkomsten worden dezelfde problemen besproken als binnen Buurt Bestuurt. Doordat er middels de 'buurttafels' een groot gedeelte van de bewoners wordt gesproken kan er worden gesteld dat die problemen breed worden gedragen binnen de buurt (Van Stokkom, 2012). Overigens komen de problemen die bij de 'buurttafels' worden besproken ook overeen met de problemen die de professionals constateren bij de surveillance. Deze bevindingen dragen bij aan de stelling dat de problemen die binnen buurt bestuurt worden besproken representatief zijn voor de buurt.

Open agenda vormingsproces

Voor een goede inputlegitimiteit moet er sprake zijn van een open agendavormingsproces, de burgers moeten in staat zijn om hun belangen en standpunten kenbaar te maken (Bekkers, 2007:372).

Uit beide casussen blijkt dat de bewoners vrij zijn in het aandragen van problemen. Daarnaast blijkt ook dat er onderwerpen besproken worden die buiten het veiligheidsdomein liggen. Dit is zowel gebleken uit de interviews als de observaties. De bewoners gooien alles op tafel. Een aanvulling op dit onderwerp is dat de professionals ook een luisterend oor bieden aan problemen die er in de wijk spelen. De openheid van het agendavormingsproces wordt bevestigd door de bewoners. Deze geven aan dat ze zich vrij voelen in het aandragen van problemen en dat ze nog nooit hebben meegemaakt dat er een probleem tijdens de bijeenkomsten onbespreekbaar was, of dat een besproken probleem niet is opgepakt. Deze bevindingen duiden er op dat er sprake is van een open agendavormingsproces. Deze constatering wordt versterkt door de aanwezigheid van uitgenodigde professionals. Hiermee wordt er gehoor gegeven aan de specifieke behoeftes van de bewoners, ook buiten het veiligheidsdomein.

Tijdens de observaties is gebleken dat er weinig sprake is van concurrerende probleemperecepties. Bij de bijeenkomsten worden problemen besproken. Het zijn vaak problemen die in de ogen van de meeste aanwezigen een probleem zijn. Bewoners vullen elkaar daarna aan. Er is weinig discussie over de problemen. Door de mogelijkheid om alles te bespreken, ook problemen buiten het veiligheidsdomein, wordt er aandacht geschonken aan de pluriformiteit aan perspectieven. Het uitblijven van een discussie duidt erop dat er weinig tot geen sprake is van concurrerende probleemperecepties (Bekkers, 2007:372).

Aan de hand van deze gegevens kan worden gesteld dat er in deze casus sprake is van een open agendavormingsproces (Ibid.)

Tot slot blijkt tijdens de observaties in de tweede casus dat de projectleider een aantal keer aangeeft dat het project gericht is op veiligheidsproblemen. Dit gebeurt op momenten dat een bewoner een probleem aandraagt waar de betrokken professionals, de politie en stadstoezicht, niet over gaan. Deze uitspraken leggen beperkingen op aan de agenda, er worden onderwerpen uitgesloten. In het interview komt dit terug, er wordt dan wel aangegeven dat deze problemen worden doorgespeeld aan de betrokken organisaties. Aan de hand van deze uitspraken kan er worden geconcludeerd dat er met betrekking tot veiligheidsproblemen een geheel open agenda is, maar dat er beperkingen worden opgelegd als het over andere beleidsterreinen gaat (Bekkers, 2007:372).

Deze constatering komt ook naar voren in comités die een langere tijd actief zijn. De onderwerpen in deze comités zijn ook breder dan veiligheidsproblemen. Het zijn meestal problemen die over de leefbaarheid gaan. Uit deze analyse is op te maken dat het agendavormingsproces ook op een langere termijn een open karakter heeft.

Troughputlegitimiteit - burger als beleidsadviseur

De wijze waarop collectieve besluitvorming wordt gerealiseerd

In de eerste casus worden de besluiten in het comité genomen op basis van een gesprek tussen bewoners en professionals. De wijkagent geeft aan dat bewoners vaak een probleem op tafel gooien. In de observaties is opgevallen dat er nagenoeg geen sprake is van discussie tussen de bewoners. Dit is te zien in het ontbreken van een gesprek waarbij bewoners elkaar proberen te overtuigen met argumenten. In plaats van een discussie komen de bewoners met aanvullingen op het probleem. Door aan een probleem alle informatie te koppelen die bewoners aanleveren komen de bewoners tot een consensus. De besluiten worden dus niet in een debat genomen waarbij belangen worden afgewogen, maar er is sprake van een consensus door een volledigheid aan informatie. Dit resultaat ligt in lijn met het belang van deze consensus die Bekkers (2007:373) beschrijft. Het proces waarin deze consensus wordt bereikt wijkt echter van dit inzicht af. Dit gebeurt op basis van aanvullingen en niet op basis van argumentatie en debat. Deze handelingen leiden tot hetzelfde resultaat als Bekkers (2007) beschrijft als een collectief besluit.

In de tweede casus worden ook de problemen die in de wijk spelen tijdens de bijeenkomst besproken. Tijdens de eerste bijeenkomst zijn alle problemen besproken. Daarna mochten alle bewoners stemmen op drie problemen waarvan ze vonden dat die aangepakt moesten worden. In de eerste fase is er dus een besluit genomen op basis van een stemming. Dit kan worden aangeduid als een legitieme manier om besluiten te nemen (Bekkers, 2007:373).

Na de eerste bijeenkomst hebben er geen stemmingen meer plaatsgevonden, de problemen zijn daarna in het comité besproken. Er vindt dan een discussie plaats tussen de bewoners en professionals. Het gaat in deze discussie ook om de manier waarop de problemen aangepakt moeten worden, de specifieke inzet van de professionals. De besluiten hierover worden in consensus genomen, de bewoners komen samen met de professionals tot de manier waarop de problemen aangepakt moeten worden. Dit ligt in lijn met de tweede manier van legitieme besluitvorming, middels argumentatie en consensus (Bekkers, 2007:373).

De wijze waarop de collectieve besluiten worden genomen verschilt dus binnen beide casussen. Waar er in de eerste casus enkel sprake is van een open discussie over de problemen vond er in de tweede casus ook een stemronde plaats waarmee de belangrijkste problemen werden geselecteerd.

Kwaliteit van de participatie - Burger als beleidsadviseur

Binnen Buurt Bestuurt hebben de bewoners een positie waarin zij, door het aandragen van problemen, invloed hebben op de uitvoering van publieke professionals. Hiermee krijgen ze een plek binnen het beleidsvormingsproces (Edelenbos et al., 2006).

In de eerste casus komt tijdens de observaties naar voren dat de bewoners vrij zijn in het aandragen van problemen. De problemen die de bewoners aandragen zijn niet nieuw voor de professionals. Het blijkt ook dat het problemen zijn die zichtbaar in de wijk spelen en al deel uitmaken van de reguliere surveillance van de professionals. De deelgemeente deelt deze visie. Door deze twee gegevens tegen elkaar af te zetten kan geconstateerd worden dat de bewoners problemen aangeven die terug komen in de objectieve gegevens over de wijk. Dit zijn de gegevens waarop bijvoorbeeld de reguliere politie-inzet plaatsvindt. Hierdoor kan verondersteld worden dat de problemen die de participerende bewoners aandragen representatief zijn voor de problemen die er in de buurt aan de orde zijn. Dit ligt in lijn met de eigenschap van een *accountable autonomy* waarbij de problemen representatief moeten zijn voor de buurt (Van Stokkum, 2012). Naast het aandragen van problemen geven de bewoners specifieke informatie over de problemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om overlast gevende locaties en tijdstippen. Het komt ook voor dat de informatie veel dieper gaat dan alleen locaties en tijden. Bewoners geven soms ook gerichte informatie zoals signaleringen van overlast gevende jongeren, of noemen overlast gevende bewoners bij naam of adres. Deze informatie is voor de gebiedsregisseur van de deelgemeente nieuw. De inzet kan daar goed op worden afgestemd. Hiermee wordt er voldaan aan de functie van een burgerbestuur waarin bewoners kennis aandragen waarover het ambtelijk apparaat niet beschikt (Van Stokkum, 2003 in Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:22). Deze resultaten zijn echter in conflict met de uitspraken van de wijkagent die stelt dat de bewoners niet altijd met bruikbare informatie komen. De bewoners spreken volgens de wijkagent over algemene ergernissen, die informatie is niet gericht genoeg waardoor het soms moeilijk werkbaar is. Wat opvalt is dat de professionals aangeven dat de informatie steeds gericht wordt. Naarmate er meer bijeenkomsten zijn geweest komen de bewoners met gedetailleerdere informatie. De gebiedsregisseur benadrukt ook iedere bijeenkomst het belang van deze informatie. Hoe gericht de bewoners de problemen aangeven hoe beter deze opgelost kunnen worden. Er treedt in alle waarschijnlijkheid een leereffect op. Enerzijds liggen deze resultaten in lijn met de eigenschappen van een burger die optreedt als beleidsadviseur (Edelenbos et al. 2006).

Anderzijds blijkt dat de bewoners niet ten alle tijde over deze eigenschappen beschikken. Het vergt enige investering van de professionals voordat de bewoners zich deze eigenschappen eigen maken. Het lijkt er op dat de bewoners in de loop van het project steeds beter in de rol van beleidsadviseur gaan passen.

In de tweede casus zijn de bewoners, als eerder gesteld, ook vrij in het aandragen van problemen. Daarbij geven de professionals aan dat de bewoners een leidende positie hebben, ze staan aan de knoppen. Deze speciale positie duidt er op dat de bewoners een plek hebben binnen het beleidsvormingsproces (Edelenbos et al., 2006). De problemen die de bewoners tijdens de bijeenkomsten agenderen zijn niet nieuw voor de professionals, het zijn problemen die reeds bekend waren en onderdeel uitmaakten van de reguliere surveillance. Omdat de problemen al bekend waren kan er worden verondersteld dat de problemen representatief zijn voor de buurt. Het zijn de problemen die ook objectief worden vastgesteld. Dit komt overeen met de het breed gedragen problemen in de hele wijk van een *accountable autonomy* (Van Stokkom, 2012).

In tegenstelling tot de bewoners van de eerste casus komen de bewoners van de tweede casus volgens de professionals met weinig aanvullende informatie. De professionals geven aan dat de bewoners vaak alleen maar met een probleem komen. Zowel de wijkagent als de teamleider van stadstoezicht hebben aangegeven dat de professionals over betere informatie beschikken, de kennis van de bewoners wordt niet als een waardevolle aanvulling gezien. De bewoners dragen dus wel kennis aan, deze is echter al

beschikbaar binnen de ambtelijke organisatie. Er wordt daarom maar deels voldaan aan de functie van een burgerbestuur (Van Stokkom, 2003 in Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:22). Dit komt ook terug in de observaties. De bewoners treden dus niet volledig op als beleidsadviseurs (Edelenbos et al., 2006).

Daartegenover staat wel dat de bewoners met innovatieve oplossingen komen om de problemen op te lossen. Deze zijn echter vaak erg lastig om snel uit te voeren.

Deze bevindingen liggen in lijn met de stedelijke perspectieven van de politie en stadstoezicht. De problematiek die voortkomt uit Buurt Bestuurt wordt gezien als bekende problematiek. De informatie is bijvoorbeeld al bekend bij de professionals op straat. Maar bewoners kunnen via Buurt Bestuurt wel goede informatie leveren, door deze informatie kunnen de agenten een goed beeld van de problematiek krijgen. Dit wijst er op dat de kennis van bewoners een bijdrage kan leveren aan de professionals (Edelenbos et al., 2006).

Bescherming van de minderheden

Tot slot moet er aandacht zijn voor het waarborgen van de belangen van niet participerende bewoners (Van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004:22). Dit is met name van belang voor de mate van representativiteit van het comité. Het waarborgen van de belangen van niet participerende bewoners komt op een aantal punten terug in de resultaten.

In de eerste casus geeft de wijkagent aan dat hij een schifting maakt in de problemen tijdens een bijeenkomst. Hij probeert de problemen tijdens de bijeenkomst te filteren, de problemen worden pas een prioriteit als ze door het gehele comité worden gedragen. Door op deze manier met de informatie om te gaan wordt er in het comité gekeken of het probleem breed wordt gedragen. Daarnaast geven de professionals aan dat Buurt Bestuurt een onderdeel is van het werk. Het werken met deze werkwijze wordt gewaardeerd, uren kunnen specifiekere worden ingezet. Maar het gaat niet ten koste van de bestaande prioriteiten. In het geval dat er problemen in een wijk spelen die niet binnen het project worden aangedragen worden deze nog steeds in de reguliere uitvoer uitgevoerd. In termen van *checks* en *balances* (Bekkers, 2007) kan er worden gesteld dat er sprake is van zowel interne, tijdens de bijeenkomsten, als externe *checks* en *balances*. Tijdens de bijeenkomst filteren de professionals de problemen, er wordt gekeken of het problemen zijn die bij alle betrokken bewoners spelen. Dit is te kenmerken als een interne *check*. In termen van externe *checks* en *balances* kan geconstateerd worden dat de aangedragen problemen reeds onderdeel uitmaakten van de reguliere werkzaamheden. Hierdoor kan worden gesteld dat het project niet ten koste gaat van de reguliere inzet en daarmee de objectieve veiligheid. In deze objectieve veiligheid zijn de belangen van de niet participerende bewoners gewaarborgd.

Ook in de tweede casus participeren niet alle bewoners uit de buurt in het comité. Daarbij is als eerder verondersteld het comité naar alle waarschijnlijkheid geen afspiegeling van de buurt. Om tot legitiem beleid te komen moeten er daarom maatregelen worden getroffen om deze belangen te beschermen. De bewoners dragen problemen aan die reeds onderdeel uitmaakten van de reguliere taken. Hieruit is op te maken dat de taken die de professionals uitvoeren niet veranderen. Door deze constatering kan worden gesteld dat de belangen van de niet participerende bewoners verkapt worden gewaarborgd in de reguliere taken van de professionals. Er worden echter door de professionals geen zichtbare *check's* and *balances* voor de bescherming van de minderheden ingebod.

Outputlegitimiteit

De doorwerking van Buurt Bestuurt

Instrumentele doorwerking

Over de uitvoering van de door de bewoners aangedragen prioriteiten zijn de professionals het in de eerste casus eens; deze worden uitgevoerd. Dit ligt in lijn met de vereisten voor een instrumentele doorwerking (Weiss, 1977:200). De doorwerking is terug te zien in de voorbeelden die de professionals geven. Bijvoorbeeld dat de uitvoering wordt aangepast aan de specifieke wensen van de bewoners. De wijkagent geeft aan dat alles wat er in het comité besloten is wordt uitgevoerd. Het is in zijn ogen ook van belang dat het wordt uitgevoerd, anders verliezen de bewoners hun vertrouwen. Er moet daarom direct worden geanticipeerd op de informatie van bewoners. Deze weten vaak precies wat er speelt en wie de overlast gevende individuen zijn. Naast de weerspiegeling van de uitkomsten van het comité in de uitvoering van de publieke professionals kunnen aan de hand van de resultaten nog een aantal constatering worden gedaan. De respondenten hebben aangegeven dat het project invloed heeft op de uren die aan de wijk worden besteed. Aan de hand van de input van bewoners worden de uren specifiek ingezet. Concreet is dit te zien in het veranderen van diensten, als er bijvoorbeeld een avonddienst wordt gedraaid in plaats van een dagdienst. Daarbij worden de resultaten van het project een vast onderdeel van het wijkteam. Binnen de deelgemeente wordt ook een verandering geconstateerd. Door het project kan er beter worden geanticipeerd op de informatie die de bewoners aandragen en daarmee op de problematiek die echt in de wijk speelt. Hierdoor worden de voor de wijk beschikbare uren specifiek ingezet. Deze inzet en aanpassing naar de inbreng van de bewoners wordt aangemerkt als instrumentele doorwerking (Weiss, 1977:200).

Ook in de tweede casus zijn de professionals het eens over de uitvoering van de aangedragen prioriteiten, tot nu toe gaat het goed. Er is met de bewoners afgesproken welke acties uitgevoerd worden. Dit komt overeen met de voorwaarden voor een instrumentele doorwerking (Weiss, 1977:200). Deze doorwerking is ook terug te zien in de surveillance. De problemen waar de bewoners mee komen maakten reeds onderdeel uit van de reguliere surveillance. De problemen zijn dus terug te zien in het reguliere werk. Daarbij worden de diensten van politie en stadstoezicht aangepast op de nieuwe informatie, bijvoorbeeld het moment van surveilleren. Er wordt bijvoorbeeld op een ander moment een rondje door de wijk gemaakt. Het doel van de professionals is daarbij ook om zichtbaarder in de wijk aanwezig te zijn. In deze handeling komt het handelen naar de input van bewoners duidelijk naar voren. De kennis die bewoners tijdens de bijeenkomsten naar voren brengen is hiermee van invloed op de manier waarop de professionals in de wijk te werk gaan. Daarom kan worden gesteld dat er sprake is van instrumentele doorwerking (Weiss, 1977:200) Tot slot ziet de projectleider van de deelgemeente het direct uitvoeren van de problemen als een vereiste voor het slagen van het project.

Naast deze bevindingen blijkt dat de prioriteiten die een langere tijd spelen en onderdeel zijn van het reguliere werk van de professionals ook naar voren komen in de comités. Het is daarom op de lange termijn ook mogelijk om de prioriteiten die bewoners aandragen uit te voeren. Er kan daarmee worden voldaan aan de voorwaarden voor instrumentele doorwerking (Weiss, 1977:200). In deze buurten is er ook een andere verandering geconstateerd. Het blijkt dat de relatie tussen de professionals verandert. Door het structureel samenkomen en samenwerken door Buurt Bestuurt besteden zij extra aandacht aan elkaar. Dit is buiten het vaste overleg. Door deze structurele verandering in de samenwerking kan er worden gesteld dat er sprake is van conceptuele doorwerking (Weiss, 1977:200).

Deze bevindingen liggen in lijn met de stedelijke perspectieven van de politie en stadstoezicht. Binnen stadstoezicht heeft Buurt Bestuurt een hoge prioriteit binnen de wijkteams. De informatie van de bewoners wordt dan ook binnen deze teams verwerkt. Door de hoge prioriteit die er binnen de uitvoering aan Buurt Bestuurt is gegeven wordt het ook mogelijk om de prioriteiten in volledigheid uit te voeren. Er wordt hiermee

in formele zin voldaan aan instrumentele doorwerking (Weiss,1977:200). Het is voor de uitvoerende professionals mogelijk om de prioriteiten uit Buurt Bestuurt uit te voeren. Opvallend is deze ingekapselde positie die Buurt Bestuurt heeft binnen stadstoezicht. De doorwerking vindt plaats binnen de clusters en wijkteams. De doorwerking stopt daarmee bij de clustermanagers.

Conceptuele doorwerking

Aan de hand van deze resultaten kan er worden gesteld dat de visie die de professionals over de buurt en haar problematiek hebben veranderd, dit komt overeen met conceptuele doorwerking (Van Twist, 2004:20). Er wordt door de organisaties een nieuwe koers ingeslagen.

Waar de inzet verandert blijven de methodieken hetzelfde. De Buurt Bestuurt prioriteiten waren al onderdeel van de reguliere surveillance. De verschillen worden zichtbaar in de specifieke aanpak. Door de nieuwe informatie wordt er gericht ingezet. Binnen de deelgemeente treden door de inbreng van de nieuwe informatie ook veranderingen op. Met name de visie die er binnen de deelgemeente is over de buurt. Door de nieuwe informatie wordt de gebiedsregisseur alerter op signalen uit de buurt, er wordt anders gekeken naar het gebied. Deze veranderingen liggen in lijn met het aanpassen van het bestaande beleid aan de hand van nieuw beschikbare kennis (Van Twist, 2004:20). Daarnaast blijkt de kennis die de bewoners in het beleidsproces brengen van invloed te zijn op de reguliere uitvoering (Ibid.).

In de tweede casus vindt er conceptuele doorwerking plaats als er gekeken wordt naar de inrichting van Buurt Bestuurt binnen de teams. Zoals eerder geconstateerd worden de diensten en het moment van surveilleren aangepast op de informatie uit het comité. Dit kan worden gekenmerkt als een aanpassing van het beleid en de organisatie (Van Twist, 2004:20).

Er wordt echter wel een verandering geconstateerd als er wordt gekeken naar de aandacht die naar een wijk gaat. De professionals geven door het project meer aandacht aan een specifiek gebied. Dit komt terug in de uitspraken van de teamleider van stadstoezicht die aangeeft dat als er van de beschikbare tijd voor iedere buurt een klein deel wordt afgenomen en deze wordt gebruikt voor één wijk, dan kunnen er grote verschillen gemaakt worden. Deze verandering is ook te kenmerken als een verandering van het bestaande beleid waar er evenveel aandacht naar alle wijken ging (Van Twist, 2004:20).

Tot slot verandert de visie op de samenwerking tussen de deelgemeente en de professionals. De diensten werken, in opdracht van de deelgemeente, aan de hand van jaarcontracten. De deelgemeente Delfshaven probeert de jaarcontracten af te stemmen op Buurt Bestuurt. Dit duidt op een verandering binnen de organisatie en daarmee op conceptuele doorwerking (Van Twist, 2004).

Strategische doorwerking

De Irenebuurt, de eerste casus, was ten tijde van dit onderzoek de enige buurt in de deelgemeente Feijenoord waar het project Buurt Bestuurt actief was. Het onderwerp leeft vooral binnen de politie. Er is veel belangstelling voor het project en de werkwijze verspreidt zich als een olievlek over Rotterdam. Binnen de politie wordt er zo nu en dan gesproken over een mogelijke uitbreiding van Buurt Bestuurt. Het gaat dan over de vraag in welke wijken het een effectieve werkwijze zou kunnen zijn. Uit de observaties blijkt ook dat er veel belangstelling is, er komen vaak andere agenten een kijkje in de keuken nemen. Binnen deze casus is er dus enige vorm van profilering terug te zien, het gaat over het al dan niet overtuigen van andere partijen om ook met de werkwijze te gaan werken (Leviton & Hughes, 1981:528).

In de tweede casus wordt Buurt Bestuurt in de deelgemeente als een project uitgevoerd. Er is voor deze aanpak gekozen omdat het werken met deze methodiek wordt gezien als een bestuurlijke opdracht. Als gevolg van deze opdracht is het project gestart. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het project voor

strategische doeleinden wordt gebruikt. Er is daarom geen sprake van strategische doorwerking (Leviton & Hughes, 1981:528).

Feedbacklegitimiteit en verantwoording

Verantwoording over handelen en resultaten

In de eerste casus komt de verantwoording van Buurt Bestuurt op drie niveaus naar voren: naar de betrokken bewoners, binnen de betrokken organisaties en naar de niet participerende bewoners. In de tweede casus komen daarentegen twee niveaus van verantwoording naar voren, verantwoording naar de betrokken bewoners en verantwoording binnen de organisatie.

Het eerste niveau, de verantwoording van professionals naar de betrokken bewoners, wordt genoemd in het implementatieplan van Buurt Bestuurt (Rotterdam, 2011). In het implementatieplan staat dat de professionals na de uitvoering van de prioriteiten een terugkoppeling aan het comité dienen te geven. Dit komt overeen met de werkwijze van zowel de Irenebuurt als de Abtsweg. De professionals geven tijdens de bewonersavonden uitleg over de werkzaamheden die ze in de buurt hebben verricht. Uit de observaties blijkt dat dit breder wordt getrokken dan Buurt Bestuurt. In de eerste casus wordt er bijvoorbeeld gesproken over de inspanningen van het drugsteam van de politie in de buurt. Een voorbeeld uit de tweede casus is inzage geven in de jeugd aanpak van de politie en partners binnen de deelgemeente. Er is bij de terugkoppeling sprake van twee partijen: de professionals en de bewoners. De professionals zijn hierbij te kenmerken als actor die verantwoording aflegt en de bewoners als het forum waaraan verantwoording wordt afgelegd (Bovens, 2005:3). Het verantwoorden van acties die aan de hand van de Buurt Bestuurt bijeenkomst worden uitgevoerd is een onderdeel van de Buurt Bestuurt werkwijze (Rotterdam, 2011). Omdat dit een vast onderdeel van het project moet zijn kan deze terugkoppeling worden gekenmerkt als formele verantwoording. Daartegenover staat echter dat de professionals een veel bredere inzage geven in de werkzaamheden in de buurt. Doordat deze inzage geen vast onderdeel is van de Buurt Bestuurt werkwijze (Rotterdam, 2011) kan deze terugkoppeling worden gekenmerkt als informele verantwoording (Bovens, 2005:3).

In de eerste casus hebben de bijeenkomsten een vaste structuur. Nadat de professionals hebben verteld wat voor werkzaamheden er in de wijk zijn verricht krijgen de bewoners de ruimte om aanvullende vragen te stellen. Er ontstaat hierdoor een dynamisch proces van hoor en wederhoor, de professionals stellen ook vragen aan de bewoners. Bijvoorbeeld vragen over de kenmerken van een probleem. Door de mogelijkheid tot het stellen van vragen verzwakt de verantwoording (Bovens, 2005:4).

De bijeenkomsten van de tweede casus hebben een iets minder gestructureerd karakter. De bijeenkomsten verlopen met een wisselende agenda, maar er is wel sprake van een terugkoppeling. Deze terugkoppeling wordt ook in de vorm van notulen naar de bewoners gecommuniceerd. Uit observaties blijkt dat er in de bijeenkomsten stil wordt gestaan bij de werkzaamheden die er in de wijk zijn uitgevoerd. Het is daarbij voor bewoners mogelijk om hier vragen over te stellen. Daarnaast krijgen zij de mogelijkheid om vragen over de verslagen te stellen. Net als in de eerste casus wordt de verantwoording verzwakt door de mogelijkheid voor bewoners om vragen te stellen (Bovens, 2005:4).

Bovens (2005) noemt een laatste, nog zwaardere, vorm van verantwoording. Bij deze vorm van verantwoording heeft het forum de mogelijkheid om sancties op te leggen. Deze zwaarste vorm van verantwoording komt in beide casussen niet terug.

De relatie tussen de actor en het forum is in beide casussen bijzonder. Er is geen sprake van een verticale relatie waarbij het forum hiërarchisch boven de actor staat, de bewoners kunnen de professionals geen sancties opleggen (Bovens, 2005:4). Anderzijds is er ook geen sprake van een puur horizontale verantwoording, de terugkoppeling gebeurt niet geheel vrijwillig, het is een formeel onderdeel van Buurt Bestuurt. De relatie tussen actor en forum is daarom het beste te typeren als een verkapte diagonale relatie (Bovens, 2005:4). De professionals leggen verantwoording af aan een selectief gezelschap, het forum. Dit forum heeft ook als taak om verantwoording te krijgen. Het forum kan echter geen sancties opleggen en de professionals zijn ook niet verplicht om de verantwoording af te leggen.

Het tweede niveau is de interne verantwoording binnen de professionele organisaties. In beide casussen geven de professionals aan dat Buurt Bestuurt past binnen de reguliere werkzaamheden. Er bestaat binnen de organisaties wel een hiërarchische relatie tussen de professionals die bij het comité aanwezig zijn en hun leidinggevendenden. Binnen deze professionele relatie is er daarom ook sprake van een forum en een actor, waarbij de uitvoerende professional de rol van actor heeft en de leidinggevende de rol van forum (Bovens, 2005:3). Tussen deze functionarissen is er sprake van een verticale relatie, de leidinggevende staat hiërarchisch boven de uitvoerende professionals (Bovens, 2005:4). De respondenten geven echter aan dat de werkzaamheden binnen het reguliere werk passen. Hierdoor is er geen sprake van een directe verantwoording, maar kan er worden gesproken over informele verantwoording. Het zijn flexibele organisaties. Zolang de respondenten binnen het budget blijven is er veel mogelijk.

Het derde niveau van verantwoording betreft de verantwoording naar niet participerende bewoners. Ten tijde van dit onderzoek is er in beide casussen geen sprake van verantwoording of communicatie richting de niet participerende bewoners. In de eerste casus bestaat er wel het idee om bijvoorbeeld een nieuwsbrief of flyer door de buurt te gaan verspreiden. Dit idee speelt bij zowel de professionals als de bewoners.

Concluderend deel

9 Conclusies

In dit onderzoek is er gekeken hoe bewoners worden betrokken bij het project Buurt Bestuurt in de gemeente Rotterdam. Daarnaast is er onderzocht of er bij deze vorm van burgerparticipatie, in concrete zin burgerbestuur, wordt voldaan aan de voorwaarden van legitieme beleidsvorming. Deze conclusies zijn gestructureerd aan de hand van de hoofd- en deelvragen, maar ook aan de literaire kapstok die in het theoretisch kader is geformuleerd.

Wat is Buurt Bestuurt, wat is de rol van de betrokken partijen en hoe worden bewoners verondersteld te participeren?

Buurt Bestuurt is een vorm van burgerparticipatie waarbij bewoners zeggenschap hebben over de inzet van publieke professionals, politie en stadstoezicht, in hun eigen buurt. Het doel van Buurt Bestuurt is het verbeteren van de veiligheidsbeleving en het vertrouwen in de overheid. Door bewoners te betrekken bij de vormgeving van het veiligheidsbeleid kan er gehoor worden gegeven aan de specifieke problematiek van een klein gebied. De veronderstelling is dat bewoners het beste weten wat er in hun eigen wijk voor problemen zijn. Binnen Buurt Bestuurt komen bewoners en professionals periodiek bij elkaar. Dit gebeurt in een comité. Deze bijeenkomsten worden geleid door een vertegenwoordiger van de deelgemeente. Tijdens de bijeenkomsten stellen bewoners een top drie aan problemen vast alvorens de professionals deze aan gaan pakken. In een volgende bijeenkomst presenteren de professionals de resultaten. Bewoners krijgen vervolgens de mogelijkheid om de top drie aan te passen.

De professionals hebben hierbij een faciliterende rol, de bewoners bepalen immers de inzet. In de praktijk blijkt echter dat er meer sprake is van een wisselwerking. De professionals vertellen daarbij vaak wat ze aan de ervaren problematiek doen. Ook wordt er veel gesproken over de verschillende mogelijkheden die de professionals hebben om problematiek op te lossen. In samenspraak met de bewoners wordt er zo naar een goede oplossing gezocht. Het project is niet van tijdelijke duur, het is een andere manier van werken. In de onderzochten casussen is ten tijde van de publicatie van dit onderzoek nog steeds een comité actief.

Welke lessen kunnen uit de literatuur worden getrokken over legitieme beleidsvorming en het betrekken van bewoners bij beleidsvorming en beleidsuitvoering?

Uit de literaire verdieping is gebleken dat legitimiteit geen enkelvoudig begrip is. Er bestaan verschillende vormen van legitimiteit. Er zijn vier vormen van legitimiteit, te weten inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit (Bekkers, 2007:371). Daarnaast is er gebleken dat de verschillende vormen van legitimiteit een specifieke invulling kunnen krijgen. Inputlegitimiteit heeft daarbij betrekking op de regulering van de wensen, belangen en voorkeuren die in het beleidsproces worden gebracht. Binnen Buurt Bestuurt betekent dit dat de participerende bewoners moeten optreden als waardig representant voor de overige buurtbewoners (Van Stokkom, 2012). Throughputlegitimiteit heeft betrekking op het proces van besluitvorming. Hoe worden de besluiten binnen de comités genomen en zijn de bewoners te kenmerken als volwaardige beleidsadviseurs (Edelenbos, 2007). Outputlegitimiteit manifesteert zich binnen Buurt Bestuurt in de doorwerking in de uitvoering van de professionals. Bewoners bepalen de prioriteiten van de professionals, daarom is er gekeken naar het effect van Buurt Bestuurt op de uitvoering van de professionals. Tot slot moet er sprake zijn van feedbacklegitimiteit. Het afleggen van verantwoording over beleid, zowel binnen de overheidsorganisatie als naar de burger komt de legitimiteit van het beleid ten goede.

Voldoet het project Buurt Bestuurt aan de voorwaarden voor legitieme beleidsvorming?

Om het beleid te legitimeren moet er ten eerste sprake zijn van inputlegitimiteit. De inputlegitimiteit heeft betrekking op de regulering van de wensen, belangen en voorkeuren die als inbreng voor het beleid dienen (Bekkers, 2007:371).

Buurt Bestuurt is een mogelijkheid om burgers te betrekken bij het veiligheidsbeleid. In beginsel betekent dit dat er mogelijkheden zijn voor burgerparticipatie. Er kan daarom geconcludeerd worden dat in wijken waar gewerkt wordt middels de Buurt Bestuurt methodiek er een mogelijkheid voor burgerparticipatie is (Bekkers, 2007:372). Uit de analyse is gebleken dat het project door de professionele organisaties wordt gebruikt om met bewoners in contact te komen. Daarnaast is gebleken dat bewoners het project gebruiken om hun wensen, belangen en voorkeuren kenbaar te maken aan de professionals. Uit deze resultaten kan geconcludeerd worden dat het project in de praktijk wordt gebruikt als mogelijkheid voor burgerparticipatie.

Uit de analyse is gebleken dat de toegankelijkheid op twee punten naar voren komt: in de beginfase waarbij de eerste bewoners benaderd worden en gedurende het project.

In beide casussen is een voortraject gestart, waarin de eerste bewoners zijn benaderd. Deze trajecten komen niet met elkaar overeen. In de eerste casus heeft een verkapte selectie van bewoners plaatsgevonden. De bewoners zijn benaderd door een opbouwwerkster in opdracht van de deelgemeente. De overige bewoners zijn wel op de hoogte gesteld. Geconstateerd is dat alle bewoners op de hoogte zijn gesteld, waarbij is gebleken dat alle eerste participerende bewoners door de opbouwwerkster zijn benaderd. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat alle bewoners in beginsel kunnen deelnemen en dat de bijeenkomsten dus vrij toegankelijk zijn.

De toegankelijkheid komt echter in het geding door de selectie van de opbouwwerkster. Door het gegeven dat de bewoners die vanaf de beginfase participeren allen zijn benaderd door de opbouwwerkster lijkt het dat deze uitnodiging effectiever is dan de berichtgeving naar de overige bewoners. Er wordt daarom geconcludeerd dat de bijeenkomsten toegankelijker zijn voor de geselecteerde bewoners dan de niet geselecteerde bewoners.

De benadering van de eerste bewoners in de tweede casus heeft niet selectief plaatsgevonden. De professionals zijn bij alle bewoners langs de deur gegaan om dezen uit te nodigen. Alleen de bewoners die niet thuis waren zijn niet op deze manier benaderd, bij hen is er een flyer in de brievenbus gedaan. In deze casus heeft geen selectie plaatsgevonden, alle bewoners zijn uitgenodigd. Aan de hand van deze gegevens kan er worden geconcludeerd dat de bijeenkomsten vrij toegankelijk zijn.

Na het benaderen van de eerste bewoners is er in beide casussen gestopt met het actief betrekken van bewoners. Daarnaast blijkt dat de tijdstippen waarop de bijeenkomsten plaatsvonden niet breed zijn gecommuniceerd. In de eerste casus werden er mondelinge afspraken gemaakt die via notulen naar de participerende bewoners werden gecommuniceerd. In de tweede casus werden de afspraken gemaakt aan de hand van een besloten computersysteem. Uit deze gegevens is te concluderen dat de bijeenkomsten na de beginfase niet meer vrij toegankelijk waren voor alle buurtbewoners (Van Stokkum, 2012:28).

Dit is ook terug te zien in de opkomst in beide comités. In de eerste casus bleek dat nieuwe bewoners aanschoven. Dezen waren uitgenodigd door reeds participerende bewoners. In de tweede casus heeft een verschuiving van deelnemers plaatsgevonden, er zijn bewoners afgehaakt en er zijn nieuwe bijgekomen. De nieuwe bewoners hebben aangegeven dat ze 'via via' over het project hebben gehoord en zich daarbij hebben aangesloten.

Uit de analyse is gebleken dat de onderzochte comités geen afspiegeling van de buurten vormen. Uit deze gegevens kan geconcludeerd worden dat de comités niet representatief zijn. Er wordt daarmee niet voldaan aan deze eis van representatie (Witteveen, 2000). In beide casussen is echter gebleken dat de problemen

die ter sprake kwamen al bekend waren bij de professionals. Er kan daarom wel worden geconcludeerd dat de problemen die volgens de professionals in de wijk spelen naar voren komen in de comités. Dit leidt tot de conclusie dat de problemen die in de comités worden geagendeerd op dit punt representatief zijn voor de problemen die in de wijk spelen. Doordat de geagendeerde problemen overeenkomen met de problematiek uit de reguliere aanpak, kan er worden geconcludeerd dat er op dat punt sprake is van een representatie van belangen en voorkeuren (Van Stokkom, 2012; Witteveen, 2000).

Waar het project in beginsel is bedoeld om bewoners te betrekken bij het veiligheidsbeleid, blijkt dat er ook andere problemen worden besproken. De bewoners voelen zich vrij in het aandragen van problemen. Ook is er gebleken dat er wat aan deze problemen gedaan wordt, zowel binnen het veiligheidsdomein als daarbuiten. Door de mogelijkheid van het aandragen van alle leefbaarheidsproblemen kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een open agendavormingsproces (Bekkers, 2007:372). Deze conclusie wordt versterkt door de faciliterende rol van de deelgemeente, die in beide casussen deze problemen meeneemt en doorzet naar andere diensten. Daarnaast wordt de conclusie versterkt door de aanwezigheid van andere professionals, zoals jongerenwerkers en vertegenwoordigers van woningcorporaties. Daarmee worden de bijeenkomsten afgestemd op specifieke problematiek.

De inputlegitimiteit komt op twee punten terug in dit onderzoek. Ten eerste bij het betrekken van bewoners, bij de toegankelijkheid van het comité en in het verlengde daarvan bij de representativiteit en de openheid van de agenda. Ten tweede bij het interne proces, bij de representatie van belangen en voorkeuren en bij de representativiteit van de gevormde agenda.

In de beginfase van het project wordt in de onderzochte casussen veel energie gestoken. Er wordt geprobeerd om een goede, werkbare groep participerende bewoners te vormen. De eerste bijeenkomst is daarmee toegankelijk. In de latere fasen van het project komt de toegankelijkheid in het geding. De comités worden gesloten groepen met eigen afspraken die niet breed in de wijk worden gecommuniceerd. De bewoners die later aansluiten zijn uitgenodigd door de participerende bewoners. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een matige toegankelijkheid.

Binnen het comité is sprake van een open agendavormingsproces. Alle onderwerpen worden besproken, ook buiten het afgebakende veiligheidsdomein. Daarbij zijn de problemen breed gedragen; ze waren ook al onderdeel van de reguliere taken van politie en stadstoezicht. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een open agendavormingsproces en dat de belangen van de buurt worden gerepresenteerd. Aan de hand van deze conclusies kan er worden geconcludeerd dat er sprake is van een interne-input legitimiteit. Binnen het comité is de inputlegitimiteit goed. De externe-inputlegitimiteit is echter niet goed, door het gesloten karakter van de comités wordt de inbreng van verschillende belangen moeilijk gemaakt.

Om beleid te legitimeren moet er ten tweede sprake zijn van throughputlegitimiteit. De manier waarop de prioriteiten worden gekozen verschilt per casus. In de tweede casus is er gekozen om te stemmen op de problemen. Het nemen van besluiten op basis van een stemming is een legitieme vorm van besluitvorming (Bekkers, 2007:373). Na deze eerste bijeenkomst hebben er geen stemmingen meer plaatsgevonden. De besluitvorming vond daarna plaats aan de hand van een discussie tussen bewoners en professionals. In deze discussie wordt door argumentatie een consensus bereikt. Het nemen van besluiten door argumentatie en debat, en in diepere zin consensus, draagt bij aan de legitimiteit van het besluit. Aan de hand van deze analyse kan worden geconcludeerd dat deze besluitvorming legitiem is (Bekkers, 2007:373).

In de eerste casus vond de besluitvorming op een andere manier plaats. Er was geen sprake van een grote discussie tussen de bewoners. Na het agenderen van een probleem kwamen de bewoners met aanvullingen daarop, bijvoorbeeld over tijdstippen en locaties. Op basis van deze groepsdynamiek ontstond overeenstemming tussen de bewoners. Dit wijkt af van een consensus die wordt bereikt door argumentatie en debat (Bekkers, 2007:373). Het resultaat, besluitvorming op basis van consensus, komt overeen met de

besluitvorming door argumentatie en debat. Ook deze vorm van collectieve besluitvorming kan worden aangemerkt als een legitieme vorm van besluitvorming (Bekkers, 2007:373).

Uit de resultaten en de analyse blijkt dat de bewoners tijdens de bijeenkomsten problemen agenderen die in de wijk spelen. Daarbij blijkt dat deze problemen vaak vergezeld gaan van aanvullende informatie, bijvoorbeeld specifieke kenmerken van het probleem. Het gaat dan over tijdstippen, locaties en daders. Aan de hand van deze gegevens is te concluderen dat de bewoners specifieke kennis aanleveren (Edelenbos, 2006:9). Uit de analyse blijkt ook dat deze kennis vaak onbekend is bij de deelgemeente. Zowel in de onderzochte casussen als in de deelgemeente waar Buurt Bestuurt al een langere periode draait blijkt dat de bewoners nieuwe, specifieke en bruikbare kennis uit de leefomgeving inbrengen. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat de bewoners voor de deelgemeente optreden als beleidsadviseur (Edelenbos, 2006). Dit beeld verandert echter als er gekeken wordt naar de professionals van de politie en stadstoezicht. Deze professionals geven aan dat de bewoners met problemen en kenmerken komen, maar dat deze reeds bekend waren bij de professionals. Aan de hand van deze analyse is te concluderen dat de bewoners te kenmerken zijn als beleidsadviseur, ze leveren specifieke kennis uit de eigen leefomgeving (Edelenbos, 2006). Maar deze kennis is niet nieuw of gespecificeerd genoeg om door de professionals gebruikt te kunnen worden. De kwaliteit van de informatie en kennis van bewoners is dus niet goed genoeg om optimaal gebruikt te kunnen worden.

Om tot een goede throughputlegitimiteit te komen moeten de belangen van minderheden worden beschermd. De bescherming van minderheden komt op twee manieren terug in de analyse. Ten eerste blijkt dat de problemen die naar voren komen tijdens de bijeenkomsten reeds bekend waren bij de professionals. Er wordt daarom geconcludeerd dat deze problemen representatief zijn voor de hele buurt. Het gaat om de problemen die ook naar voren komen in de veiligheidscijfers waarop de reguliere politie-inzet wordt gebaseerd. Doordat deze problemen overeenkomen kan worden geconcludeerd dat de belangen van niet participerende bewoners worden gewaarborgd in de reguliere werkzaamheden van de professionals. Er vindt echter geen directe bescherming van de minderheden plaats, bijvoorbeeld door deze op een andere manier bij het project te betrekken.

Naast deze externe bescherming komt de bescherming van minderheden terug binnen de comités. Tijdens de bijeenkomsten wordt actief naar consensus gezocht, de professionals sturen hierop aan. De voorzitter vraagt bijvoorbeeld of de besproken problemen ook echt door iedereen worden gedragen. Hiermee worden de minderheden beschermd. Het is echter niet uit te sluiten dat dit echt gebeurt. De specifieke belangen van minderheden kunnen dus niet worden meegenomen. Bijvoorbeeld de specifieke problemen die door jongeren worden ervaren. Dit is niet naar voren gekomen in het groepsinterview maar is niet per definitie uit te sluiten.

In termen van throughputlegitimiteit kunnen er daarom een aantal conclusies worden getrokken. Binnen de comités wordt nagenoeg altijd middels argumentatie een collectief besluit genomen. Deze argumentatie blijkt niet vijandig te verlopen, de bewoners vullen elkaar aan. Hierdoor worden de problemen in het comité breed gedragen.

De bewoners komen daarbij met kwalitatieve informatie, ze zijn daarmee te kenmerken als beleidsadviseur. Er is wel gebleken dat de informatie niet nieuw is voor de professionals. In deze notie komt ook de bescherming van de minderheden naar voren. De minderheden, de niet participerende bewoners, worden beschermd in de reguliere werkzaamheden van de professionals. Naast Buurt Bestuurt voeren de professionals ook de reguliere taken uit, deze zijn veelal gebaseerd op de informatie die de politie over een buurt heeft. Door deze inzet worden veel problemen in de wijken aangepakt. Dit komt alle bewoners ten goede, zowel de participerende als de niet participerende. Er kan daarom worden geconcludeerd dat er sprake is van een goede throughputlegitimiteit.

Ten derde moet er voor legitiem beleid sprake zijn van outputlegitimiteit. In de onderzochte casussen blijkt dat de kennis die de bewoners aandragen op een aantal manieren wordt gebruikt. Ten eerste is te constateren dat de professionals de door bewoners vastgestelde prioriteiten uitvoeren. Er is daarom te concluderen dat de informatie en kennis die de bewoners aandragen doorwerking vindt in de uitvoering van de professionals. Daarmee is er sprake van instrumentele doorwerking (Weiss, 1977). De kennis wordt namelijk direct gebruikt om het uitgevoerde beleid aan te passen. Deze veranderingen komen tot uiting in de specifieke inzet van uren. Doordat de professionals de beschikbare uren specifiek binnen de afgebakende buurt in gaan zetten kan geconcludeerd worden dat de nieuwe kennis die door de bewoners wordt aangedragen direct van invloed is op de uitvoer van de professionals. Daarbij blijkt uit de analyse dat de nieuwe kennis in het wijkteam wordt ingepast. Deze constateringen duiden erop dat de nieuwe kennis en informatie die de participerende bewoners aandragen direct worden toegepast in de dagelijkse werkzaamheden (Weiss, 1977). Daarmee kan worden geconcludeerd dat binnen de onderzochte casussen sprake is van instrumentele doorwerking.

Deze conclusie ligt in lijn met de verwachtingen, de professionals krijgen namelijk formeel de ruimte om de prioriteiten die voortkomen uit Buurt Bestuurt uit te voeren.

Naast deze conclusie is ook geconstateerd dat de professionals van politie en stadstoezicht hebben aangegeven dat de prioriteiten die de bewoners aandragen al onderdeel uitmaken van de reguliere surveillance. Dit betekent dat de prioriteiten volledig binnen de surveillance kunnen worden geïntegreerd.

Naast de directe veranderingen in de uitvoering van het beleid zijn er een aantal constateringen gedaan met betrekking op veranderende visies binnen de organisaties. Uit de analyse is gebleken dat de methodieken en instrumenten die door de professionals van politie en stadstoezicht gebruikt worden, niet veranderen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de visie die deze professionals op de problematiek hebben niet aan verandering onderhevig is. Daarmee is er geen sprake van conceptuele doorwerking (Van Twist, 2004). Dit beeld verandert als er wordt gekeken naar de deelgemeenten. Uit de analyse is gebleken dat er door de kennis van bewoners een verandering bij de deelgemeente teweeg wordt gebracht. De deelgemeente wordt door deze informatie alerter op de signalen uit de buurt. De informatie leidt hierbij dus niet tot een directe aanpassing van beleid of inzet, maar zorgt ervoor dat de visie binnen de organisatie verandert. Er kan daarom geconcludeerd worden dat er sprake is van conceptuele doorwerking binnen de deelgemeente.

Aan de hand van de analyse kan worden geconcludeerd dat er in beide casussen sprake is van strategische doorwerking. In de eerste casus blijkt dit uit de interesse van wijkagenten uit andere buurten. Dezen komen regelmatig kijken hoe het project in zijn werk gaat. Binnen de deelgemeente Delfshaven vindt er meer strategische doorwerking plaats. De deelgemeente treedt actief naar buiten met het project. Het is de deelgemeente waar Buurt Bestuurt is begonnen. De deelgemeente wint samen met de partners ook prijzen met het project. Er kan dus worden geconcludeerd dat deze casussen zichzelf profileren met het project (Leviton & Hughes, 1981). Er is niet geconstateerd dat deze profilering politiek wordt gebruikt of in een belangenstrijd. Er vindt dus strategische doorwerking plaats, maar deze heeft niet het doel om strategisch te worden gebruikt.

Uit deze conclusies blijkt dat de kennis en informatie die door de bewoners worden aangedragen hun weg vinden in de uitvoering van het beleid. De informatie werkt door in de diensten van politie en stadstoezicht. Naast deze conclusie is er geconstateerd dat de professionals hebben aangegeven dat veel van de problemen uit Buurt Bestuurt reeds onderdeel uitmaakten van de reguliere surveillance. Er vindt dus geen directe doorwerking plaats van deze probleemdefinities, de professionals zetten namelijk al in op deze problemen. Door het project wordt er wel extra aandacht aan deze problemen besteed. Door de constatering dat de methodieken van de professionals hetzelfde blijven wordt er geconcludeerd dat het zwaartepunt ligt in instrumentele doorwerking.

Tot slot moet er voor legitiem beleid sprake zijn van feedbacklegitimiteit. Over de verantwoording van Buurt Bestuurt zijn een aantal conclusies te trekken. Zo is ten eerste geconstateerd dat de verantwoording op een aantal verschillende niveaus plaats vindt. Het eerste niveau van verantwoording is verantwoording van professionals naar participerende bewoners. Het tweede niveau is verantwoording binnen de professionele organisaties. Het derde niveau is verantwoording naar de niet participerende buurtbewoners. De conclusies worden daarom aan de hand van deze niveaus geformuleerd.

De verantwoording vindt in alle casussen plaats tussen een actor, de professionals en een forum bestaande uit de bewoners of de leidinggevenden van de professionals. Er wordt daarmee voldaan aan deze voorwaarde voor een verantwoordingsproces (Bovens, 2005).

Het eerste niveau van verantwoording is de verantwoording van de professionals naar de participerende bewoners. Deze verantwoording komt naar voren in alle onderzochte casussen. In beide geobserveerde comités vindt op de bewonersavonden een terugkoppeling naar de aanwezige bewoners plaats over de uitgevoerde acties. Daarbij wordt in beide comités ook aandacht geschonken aan de constatering van de professionals. Deze verantwoording is zowel formeel als informeel. Formeel omdat de terugkoppeling naar de participerende bewoners een vast onderdeel is van de Buurt Bestuurt werkwijze. Informeel omdat de professionals in beide casussen vrijwillig verder gaan dan alleen het terugkoppelen van de uitgevoerde acties. De eerste conclusie is dat er sprake is van verantwoording op het eerste niveau (Bovens, 2005). Deze verantwoording vindt niet passief plaats, de bewoners krijgen de ruimte om er op te reageren en aanvullende vragen te stellen. Door deze mogelijkheid wordt de verantwoording zwaarder (Bovens, 2005). Het is voor de bewoners echter niet mogelijk om sancties aan de professionals op te leggen, de zwaarste vorm van verantwoording wordt daarom niet behaald (Bovens, 2005).

Het tweede niveau van verantwoording is binnen de professionele organisaties. Het gaat daarbij om de vraag hoe de professionals de nieuwe werkwijze verantwoorden binnen de eigen organisatie. Deze vorm van verantwoording is formeel, mede gezien de hiërarchische relatie tussen professional en leidinggevende. Er is in de analyse een verschil geconstateerd tussen de verantwoording van politie en stadstoezicht, en de deelgemeente. Binnen de politie en stadstoezicht passen de nieuwe prioriteiten in de reguliere surveillance. Buurt Bestuurt krijgt daarmee een plek binnen de reguliere uitvoering. Dit is ook de manier waarop de verantwoording plaatsvindt, de professionals krijgen van hun leidinggevenden de ruimte om het project uit te voeren. Daarbij blijft er ook aandacht bestaan voor de bestaande prioriteiten. Binnen de deelgemeente is er een andere constatering gedaan. In beide deelgemeenten was het project geen onderdeel van de reguliere werkzaamheden. In beide deelgemeenten is er een professional verantwoordelijk voor het project. Uit de analyse blijkt dat het zeer flexibele organisaties zijn. Er is gekozen om het project te doen, daarbinnen is er veel mogelijk zolang het budget het toelaat. Er kan dus worden geconcludeerd dat er interne, formele verantwoording plaatsvindt binnen de professionele organisaties. Bij politie en stadstoezicht past het binnen de reguliere werkzaamheden. Binnen de deelgemeente is er een budget voor het project.

Het derde niveau van verantwoording is de verantwoording van de professionals en de participerende bewoners naar de overige, niet participerende, buurtbewoners. In de onderzochte casussen blijkt dat er geen verantwoording plaatsvindt richting de niet participerende bewoners. Er wordt daarom geconcludeerd dat er op dit niveau geen sprake is van verantwoording.

Uit deze constatering blijkt dat de professionals verantwoording afleggen aan de participerende bewoners. Deze verantwoording vindt structureel plaats en is door de mogelijkheid tot vragen stellen van een zwaardere orde. Binnen de professionele organisaties is ook aandacht voor verantwoording. Bij politie en stadstoezicht past het project binnen de reguliere werkzaamheden, er vindt een inrichting naar Buurt Bestuurt binnen de teams plaats. Op deze manier wordt de kennis van bewoners ingepast en verantwoord. Binnen de deelgemeenten wordt Buurt Bestuurt als project gedraaid en wordt het als dusdanig verantwoord.

Naast deze vormen van verantwoording is er geconcludeerd dat de verantwoording naar de overige bewoners niet voldoende plaatsvindt. Het gebeurt niet structureel en de bewoners krijgen geen goede mogelijkheden om op de verantwoording te reageren, bijvoorbeeld door aanvullende vragen te stellen.

Door het achterblijven van deze verantwoording wordt er geconcludeerd dat de verantwoording naar de actoren die betrokken zijn bij Buurt Bestuurt goed is. De actoren die niet betrokken zijn blijven achter.

Concluderend, terug naar de hoofdvraag

Op welke wijze worden bewoners betrokken bij het project Buurt Bestuurt in Rotterdam en wordt er binnen het project voldaan aan de criteria voor legitieme beleidsvorming?

Bij Buurt Bestuurt krijgen de bewoners zeggenschap over de inzet van professionals, politie en stadstoezicht, in hun eigen wijk of buurt. Deze zeggenschap is georganiseerd in de vorm van een burgerbestuur. Bewoners komen samen met professionals periodiek bij elkaar om de problemen van het specifieke gebied te bespreken. De kern van Buurt Bestuurt is dat bewoners bepalen waar en wanneer de professionals worden ingezet. In de praktijk blijkt dit in een mildere variant te gebeuren. Bewoners gaan samen met professionals in gesprek over de problemen van de leefomgeving. De professionals luisteren naar de bewoners, maar geven ook aan wat zij allemaal doen om de problematiek te verhelpen. Veelal worden er op deze manier afspraken gemaakt tussen bewoners en professionals, bijvoorbeeld wanneer er gesurveilleerd wordt. Dit vraagt enige flexibiliteit van de betrokken overheidsorganisaties. De professionals moeten de mogelijkheid krijgen om de gemaakte afspraken na te komen. Dit kan betekenen dat de inzet verandert waardoor er in sommige gevallen diensten moeten worden geruild. In de praktijk blijkt dat het project veel baat kan hebben bij professionals die deze faciliterende houding aan kunnen nemen.

In dit onderzoek is gekeken naar de voorwaarden voor legitiem beleid. De vraag die centraal stond was of het vormgeven van beleid met behulp van burgerinspraak, burgerbesturen in het bijzonder, een legitieme basis heeft. Daarbij is ondervonden dat legitimiteit verschillende bronnen kan hebben. Deze bronnen van legitimiteit kunnen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Als er gekeken wordt naar een specifiek project zoals Buurt Bestuurt moeten de bronnen van legitimiteit worden ingevuld naar de specifieke context. Buurt Bestuurt is een burgerparticipatie-project waarbij bewoners van een specifiek gebied optreden als burgerbestuur. Dit burgerbestuur bepaalt vervolgens de prioriteiten van politie en stadstoezicht. De bewoners krijgen hierdoor veel zeggenschap over het veiligheidsbeleid in hun eigen wijk.

De invulling van de bronnen van legitimiteit ligt in lijn met deze context. De bronnen zijn ingevuld met specifieke concepten waarin gekeken wordt naar verschillende aspecten van burgerparticipatie. Op grond van deze invulling zijn er in de conclusie uitspraken gedaan over de legitimiteit van het project. In meer of mindere mate kan de besluitvorming als in Buurt Bestuurt worden gekenmerkt als een legitieme vorm van besluitvorming. Er is oog voor alle vier de vormen van legitimiteit. Het zwaartepunt ligt echter bij de throughput- en outputlegitimiteit. Uit de conclusies blijkt dat de problemen die worden besproken representatief zijn voor de buurt. De informatie die de bewoners aanleveren is niet nieuw voor de professionals, maar beschikt wel over een dusdanige kwaliteit dat de diensten en bijbehorende uren specifiekere kunnen worden ingezet.

Een tweede conclusie is dat de professionals daadwerkelijk de prioriteiten die de bewoners aandragen, uitvoeren. Dit was ook te verwachten aangezien de professionals een aantal uren van hun werktijd voor het project beschikbaar stellen. Bij deze conclusie moet een kleine nuance worden gemaakt. Vanuit het perspectief van de bewoners worden de prioriteiten daadwerkelijk uitgevoerd. De problemen die zij

aandragen worden direct door de professionals uitgevoerd. Vanuit het perspectief van de professionals is er echter te concluderen dat de meeste van de problemen reeds deel uitmaakten van de reguliere werkzaamheden. Door Buurt Bestuurt wordt er wel extra aandacht besteed aan de prioriteiten van de bewoners.

De input- en feedbacklegitimiteit blijven echter achter. Deze vormen van legitimiteit komen wel terug in de conclusies maar staan in contrast met de andere vormen van legitimiteit. Het betrekken van bewoners blijkt moeilijk te zijn en veel energie te kosten. Daarbij wordt er na de startfase van het project weinig aandacht aan het betrekken van nieuwe bewoners geschonken. De inputlegitimiteit verzwakt hierdoor. Tot slot vindt er in beperkte mate verantwoording plaats naar de overige buurtbewoners.

Buurt Bestuurt voldoet hiermee aan alle voorwaarden voor legitiem beleid, maar de input- en feedbacklegitimiteit staan in schril contrast met de throughput- en outputlegitimiteit. Op dit punt kan er in de toekomst veel gewonnen worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat beleidsvorming aan de hand van burgerbesturen een aantal legitimiteitsvraagstukken oplevert. Uit de conclusies blijkt dat het zwaartepunt op de output- en throughputlegitimiteit ligt. Deze conclusie heeft een aantal gevolgen. In termen van beleid, beleid op wijkniveau in het bijzonder, blijkt dat de samenwerking tussen bewoners en professionals goed verloopt. De bewoners kunnen vaak nuttige aanvullingen geven op de kennis van de professionals. Dit heeft tot gevolg dat de beleidsuitvoering op wijkniveau effectiever en efficiënter kan plaatsvinden.

In termen van burgerparticipatie is gebleken dat de bewoners zich vaak opstellen als een waardig representant voor de buurt. In vergelijking met de op politiecijfers gebaseerde operationele inzet van de professionals zijn er grote overeenkomsten. Daaruit is te concluderen dat de problemen die de bewoners naar voren dragen ook worden herkend door de professionals. Dit komt de representativiteit van deze problemen ten goede. Het betrekken van bewoners in deze vorm van een burgerbestuur kan daarom worden bestempeld als een legitieme vorm van beleidsvorming.

Voor burgerparticipatie in het algemeen betekent dit dat het betrekken van bewoners in de vorm van een bewonerscomité tot legitiem beleid kan leiden. Er is daarbij wel geconcludeerd dat het betrekken van bewoners een lastig punt is. Het is ten eerste moeilijk om veel bewoners binnen een comité te betrekken. Hierdoor is het moeilijk om een volledig representatief comité te krijgen. In termen van democratische legitimiteit komt een burgerbestuur in deze onderzochte vorm daarmee tekort. Ten tweede is er geconstateerd dat er gedurende het project weinig tot geen aandacht is besteed aan het betrekken van meer bewoners. Dit betekent in de realiteit dat als een comité niet representatief is, dat er geen aandacht wordt besteedt om dit op te lossen.

Binnen de buurtcomités komen problemen ter sprake die ook op de professionele agenda staan. Het verschil zit in de detaillering. Bewoners komen met specifieke informatie waardoor de inzet kan worden verscherpt en de uitvoering effectiever kan worden. Burgerbesturen kunnen daarom een verrijking zijn in de mogelijkheden die de overheid heeft voor burgerparticipatie. Het betrekken van een gevarieerd palet, en nog beter een representatieve groep, van bewoners blijft een punt waar de overheid aandacht aan moet besteden.

10 Literatuurlijst

Aquina, H. (1993). *Kijk op Beleid*. Assen:Van Gorcum.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in Beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag:Lemma.

Bekkers, V.J.J.M., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K., (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*. Rotterdam:Erasmus Universiteit.

Berg, L.B. (2008) *Qualitative research methods for the social sciences*. New Jersey:Pearson Education.

Boer, de, N. (2001). *De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid*, hoofdstuk 2 in J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie, Amsterdam: Boom.

Bressers, J.Th. A., & Hoogerwerf, A., (1995) *Beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn:Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Cachet, A., Kimpe, de, S., Ponsaers, P. & Ringeling, A.B. (2008). *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Donk, van de, W. B. H. J., (2001) *De gedragen gemeenschap: over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*. Den Haag:SDU.

Dunn, W. N. (1983). The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use. *Knowledge, Volume 1*, 515-536.

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P., & Tatenhoven, van, J., (2006). *Burgers als beleidsadviseurs*. Amsterdam:Printpartners Ipskamp.

Engelen, W. R. & Sie Dhian Ho, M. (2004). *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat*. Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, Amsterdam.

Fung, A. (2004). *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Oxford:Princeton university press.

Gemeente Rotterdam (2002) *Vijfjarenactieprogramma Veiligheid Rotterdam, stand van zaken*. Programmabureau Veilig, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2010). *Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2010-2014, vertrouwen in veiligheid meedoen in de stad*. Directie Veiligheid, Rotterdam.

Haan, de, W. J. M. (1997). *Evaluatie integraal veiligheidsbeleid: een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau

Halfman, W. & Hoppe, R. (2004). Wetenschappelijke beleidsadviesing in Nederland. Trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap Volume 18/1*. 31-61.

Hughes, G. & Edwards, A. (2002). *Crime Control and Community: The new politics of public safety*. Cullompton: Willan Publishing.

Huys, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek*. Assen:Van Gorcum

Koppejan, J., & Klein, E. H. (2007). *Managing uncertainties in networks*. London:Routledge.

Marks, P. & Sluis, van, A. (2012) *Tussen richting en rekenschap, tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam*. Den Haag:Boom Lemma.

Meijer, A.J., & Bovens, M.A.P. (2005). *Public Accountability in the Information Age*. In V.Bekkers & V. Homburg (Eds.), *The Information Ecology of E-Government. E-Government as Institutional and Technological Innovations in Public Administration* (pp. 171-182). Amsterdam: IOS Press.

Mulder, H.P., Walraven, G., Groot, de, A., Terpstra, F.S., Rozendal, P., Delsman, O., Loon, van, A., Venderbosch, R. & Leeuw, F.L. (1991). Gebruik van beleidsevaluatie-onderzoek bij de rijksoverheid. *Beleidswetenschap, Volume 3*.

Reijndorp, A. (2002). Meer stad in de wijk; kritiek op de wijkaanpak in historisch perspectief, *Tijdschrift voor de Sociale Sector, Volume 55/8*. 14-19.

Rekenkamer Rotterdam (2005). *Veilig zijn, veilig voelen*. Rotterdam:Rekenkamer.

ROB (2002). *Partners in veiligheid: Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*. Den Haag:Raad voor het openbaar bestuur.

Rotterdam (2001). VJAP: Versterking veiligheid Rotterdam. [<http://www.rotterdam.nl/Directie%20Veilig/PDF/VJAP%202001-2005.pdf>] 02-06-2012

Rotterdam (2008). Veiligheidsindex 2008. [<http://v-index.nl/pdf/rapveiligheidsindex2008.pdf>] 15-05-2012

Rotterdam (2012). Nieuwjaarstoespraak burgerzaal. [<http://www.rotterdam.nl/nieuwjaarstoespraakburgerzaal>] 01-06-2012

Stokkum, van, B. (2003). Deliberatie zonder democratie. *Beleid en Maatschappij, volume 30-3*. 153-165.

Stokkom, van, B., Becker, M. & Eikenaar, T. (2012). *Participatie en vertegenwoordiging Burgers als trustees*. Amsterdam:Pallas publications – Amsterdam University press.

Swaaningen, R. van (2002). *Towards a replacement discourse on community safety. Lessons from the Netherlands*. In Gordon Hughes, Eugene McLaughlin & John Muncie (Eds.), *Crime Prevention and*

Community Safety. New Directions (pp. 260-278). London - Thousands Oaks - New Delhi: Sage Publications.

Swanbord, G. (1996) *Case-study's wat, wanneer en hoe?*. Amsterdam:Boom onderwijs.

Therpstra, J.B., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist:IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken universiteit Twente.

Terpstra, J. B. (2008). Police, local government, and citizens as participants in local security networks. *Police practice and research. An International Journal, volume 9*, 213-225.

Twist, van M., & Klijn, E. H. (2007). Publiek private samenwerking in Nederland. *M&O tijdschrift voor management en organisatie, Volume 3/4*, 156-171.

Uitermark, J. (2003). *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch Perspectief*. Utrecht/Amsterdam:Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.

Vijver, van der, K. & Terpstra, J. (2004). *Urban safety: problems, governance and strategies*. IPIT universiteit Twente, Twente.

Webber, D. J. (1991). The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process. *Knowledge and Policy, Volume 4*, 6-35.

Weber, M. (1958). *The three types of legitimate rule*. Onbekende Uitgever.

Weiss, C. H. (1991). *Policy research: data, ideas, or arguments*. In Wagner, P., Weiss, C.H., Wittrock, B. & Wollman, H. (Eds.), *Social science and modern states: national experiences and theoretical crossroads* (pp. 307-332). Cambridge:Cambridge Univeristy Press.

Witteveen, W. (2000). *De denkbeeldige staat. Voorstellingen van democratische vernieuwing*. Amsterdam:Amsterdam University Press.

11. Bijlagen

Respondenten en observaties

Respondenten

Naam	Organisatie	Functie
Peter Groeneveld	Gemeente Rotterdam Directie Veiligheid	Accounthouder & Portefeuillehouder Burgerparticipatie en Veiligheidsbeleving
Gertrude Graumans	Politie	Districtschef & Portefeuillehouder Burgerparticipatie
Ron Snijders	Stadstoezicht	Portefeuillehouder Burgerparticipatie
Dick Glimmeveen	Politie	Wijkagent Abtsweg
Frank van Dam	Stadstoezicht	Teamleider Overschie
Maarten van Veen	Deelgemeente Overschie	Projectleider Buurt Bestuurt
Eric Ladwer	Politie	Wijkagent Irenebuurt
Bianca Scholte (*)	Stadstoezicht	Teamleider Bloemhof
Xenia van Heemskerk	Deelgemeente Feyenoord	Gebiedsmanager

*In verband met een langdurige ziekte en ziekenhuisopname is met deze respondent geen interview afgenomen. De functie is niet door een andere collega overgenomen.

Observaties en groepsinterviews buurt bijeenkomsten

Irenebuurt
15-02-2012
21-03-2012
02-05-2012
06-06-2012 (inc. groepsinterview)

Abtsweg
22-02-2012
14-03-2012
23-05-2012 (inc. groepsinterview)

Topiclijst interviews

1 algemeen inleidend

Wat is uw naam en functie?

Hoe bent u verbonden met Buurt Bestuurt?

Sinds wanneer loopt Buurt Bestuurt in deze wijk?

Hoe en waarom zijn jullie met deze werkwijze begonnen? Wie was de trekker?

Hoe zijn de eerste bewoners benaderd? En zijn alle bewoners/huishoudens vooraf geïnformeerd?

Zijn er ook bestaande initiatieven, netwerken, meegenomen in Buurt Bestuurt? Of bewust niet?

Hoeveel bewoners zitten er in het comité? Fluctueert dit? Na-uitnodigingen?

Wat is het profiel van de deelnemers? Representatief? Geografisch representatief?

Zijn de bijeenkomsten vrij toegankelijk en word de tijd en locatie gecommuniceerd buiten het comité?

Wie bepaald wie er mee mogen doen? Wordt er gericht uitgenodigd?

Wat is het gebied waar de buurt Bestuurt?

2 inhoudelijke vragen/accountable autonomy

Wat zijn problemen die ter sprake komen?

Zijn dit allemaal veiligheidsproblemen?

Waren deze problemen reeds bekend? Zijn het representatieve problemen?

Hoe beoordeeld u de problemen, zijn deze representatief voor de wijk? Of voortuin problematiek (DIEPE VRAAG)

Kunnen er ook andere onderwerpen worden besproken?

Wat gebeurt er dan, bijvoorbeeld als niet de juiste 'dienst' aanwezig is?

Verschillende professionals, wie zijn er en welke rollen hebben ze?

3 burger als beleidsadviseur

Welke positie heeft de burger (Leidend, informerend, aanreikend, of eruit trekken)? Hoe ziet u de positie van de burger? Hoe beoordeeld u deze?

Wat voor informatie leveren de burgers? Met wat voor dingen komen de burgers? Moet hiernaar gevraagd worden?

Is deze kennis representatief voor het gebied of is het breder/smaller/één straat? Zijn het objectieve problemen of voortuin problemen van de aanwezigen?

Gaat het om problemen of kenmerken?

Is het bruikbare kennis? Voor alle professionals?

Kende u de informatie stiekem al?

4 doorwerking

Wat gebeurt er nadat een probleem is geagendeerd?

(inhoudelijk)

Wordt alles uitgevoerd? Of moet het geselecteerd worden?

Wordt er door de info anders ingezet? Andere prioriteiten/locaties/tijden? Of deed men het al en is het enkel inzage geven in wat iedereen doet?

Welk aandeel heeft het in het totale pakket? Is het een druppel op een hete plaat of veranderd de reguliere inzet ook? (conceptueel)

Hoe beoordeeld u de uitvoering, worden de prioriteiten uitgevoerd?

(conceptueel)

Is uw kijk op problemen veranderd?

Veranderen er dingen binnen de organisatie? Hoever rijkt de invloed van Buurt Bestuurt?

(strategisch)

Wordt het ook naar buiten gebruikt, profilering?

Onderling tussen wijken/deelgemeenten?

5 Verantwoording

Hoe vindt de terugkoppeling van de acties plaats?

Aan het comité of ook daarbuiten?

Hoe verantwoord je het binnen de organisatie, bijvoorbeeld naar een voorzitter/secretaris?

Is het een taak of een norm waarnaar gehandeld wordt?

Topiclijst Focusgroep

Onderdeel
<p>Inleiding</p> <ul style="list-style-type: none">-Volledig anoniem geen namen geen citaten-Geen beoordeling van het Comité of het individuele project. geen goede antwoorden ieder project is een goed project-Groepsantwoorden overeenstemming over de antwoorden, geen open discussie eerst nadenken over de vraag, daarna antwoorden
<p>Vrij toegankelijk</p> <ul style="list-style-type: none">-Hoe zijn de deelnemers voorafgaande aan de bijeenkomsten geïnformeerd over het project?-Zijn alle bewoners in het gebied geïnformeerd over het project?-toegankelijke tijden/momenten/data/tijdstippen-Zelfselectie, u bent niet gekozen?-Gespecificeerd gebied, bent u op de hoogte welk gebied centraal staat? Wat als er een probleem buiten het gebied speelt? Of grensoverschrijdend is?
<p>Autonome positie</p> <ul style="list-style-type: none">-Voelt u zich vrij in het aandragen van alle problemen in het gebied? Zijn er restricties? Kunt u ook problemen buiten veiligheid aandragen?
<p>Verantwoording</p> <ul style="list-style-type: none">-Wordt er vanuit het comité verantwoording naar andere bewoners gegeven?-Wordt er vanuit het comité verantwoording naar de overheid afgelegd?

Faciliterende overheid

-Heeft u het idee dat de professionals daadwerkelijk de problemen aanpakken die u als comité als probleem aandraagt?

-Wordt er soms aangegeven dat problemen niet opgelost kunnen worden? Wat is dan de argumentatie?

-Hoe verantwoorden de professionals hun acties/werkwijzen?

Organiserende overheid

-Wie draagt de regie van Buurt Bestuurt? Wie is op dit moment de organisator?

Burger als beleidsadviseur