

A photograph of a city street scene. In the foreground, a fire hydrant is spraying a large plume of white steam. To the right, a person is walking across the street. In the background, a city skyline is visible under a clear blue sky, featuring several tall buildings and a flagpole with an American flag. The overall scene is bright and clear.

Masterthesis

Bestuurskunde (part-time)

Sociaal vertrouwen
in het krachtenveld van Overheid,
Civil Society en Maatschappelijk
Middenveld & Burger
in Rotterdam en Detroit

Door Jeannette Veninga

Inhoudsopgave	
Dankbetuigingen	5
Voorwoord	6
Hoofdstuk 1. Inleiding	
1.1. Inleiding	7
1.2. Vergelijking tussen appels en peren: met gedeelde problemen	7
1.3. Waarom dit onderwerp?	8
1.4. Probleemstelling en aannames	8
1.5. Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	
2.1. Inleiding	13
2.2. Wat is sociaal vertrouwen	13
2.2.1. Begripsduiding sociaal vertrouwen	13
2.2.2. Sociaal vertrouwen in relatie met overheid en civil society	14
2.2.3. Sociaal vertrouwen en bestuurskundige thema's	16
2.3. Hoe is de rol van de overheid?	18
2.3.1. Rol overheid in relatie met burger	18
2.3.2. Overheidssturing	20
2.3.3. Proposities	24
2.4. Wat is de rol van de civil society en maatschappelijk middenveld?	24
2.4.1. Begripsafbakening	24
2.4.2. Rol van 'tussenlaag' (civil society en maatschappelijk middenveld)	24
2.4.3. Effecten van de 'tussenlaag'	28
2.4.4. Typen organisaties	28
2.4.5. Proposities	30
2.5. Wat is de rol van de burger?	30
2.5.1. Verschillen in burgerschap in Nederland en Amerika	31
2.5.2. Burgerschapsvaardigheden	31
2.5.3. Burgerschap en governance	32
2.5.4. Burgers en vertrouwen in de buurt	32
2.5.5. Burgerrollen versus overheid	33
2.5.6. Burgerschapsstijlen	34
2.5.7. Burgerinitiatieven	35
2.5.8. Proposities	35
Hoofdstuk 3. Aanpak & Methodes van onderzoek	39
3.1. Inleiding	39
3.2. Methode van onderzoek	39
3.3. Beschrijving onderzoeksgebied en geïnterviewden	41
3.4. Inleiding op de zes proposities	42
Hoofdstuk 4. Empirie fase 1: Rol overheid	
4.1. Inleiding	45
4.2. Propositie 1: Betrouwbaarheid overheid	45
4.2.1. Hoe proberen overheidsorganisaties een betrouwbaarheidsbrevet te halen?	45

4.2.1.1.Overheid: ambtelijke organisatie en politiek	46
Analyse en conclusies	53
4.2.1.2.Overheid: politie op straatniveau	54
Analyse en conclusies	57
4.2.1.3.Overheid: scholen en veiligheid	57
Analyse en conclusies	61
4.2.1.4.Beeld burger over betrouwbaarheid van overheid	61
Analyse en conclusies	67
4.3. Propositie 2: Complexiteit bij overheidssturing via ‘tussenlaag’	68
4.3.1. Overheidssturing op sociale processen	69
4.3.2. Overheidssturing via ‘tussenlaag’	72
Analyse en conclusies	75

Hoofdstuk 5. Empirie fase 2: Rol civil society en maatschappelijk middenveld

5.1. Inleiding	79
5.2. Propositie 3: Empowerment complex	79
5.2.1. Empowerment en participatie van de burger via de ‘tussenlaag’	79
Analyse en conclusies	84
5.3. Propositie 4: Burgerschapsvaardigheden	85
5.3.1. Burgerschapsvaardigheden	85
Analyse en conclusies	91

Hoofdstuk 6. Empirie fase 3: Rol burger(s)

6.1. Inleiding	95
6.2. Propositie 5: Sociaal vertrouwen, ontmoeting en burgerbehoeften	95
6.2.1. Beeld van sociaal vertrouwen van burgers	95
6.2.2. Behoeften van de burgers	101
6.2.3. Ontmoetingen van burgers	103
Analyse en conclusies	105
6.3. Propositie 6: Beeld van de burger bij de overheid	106
6.3.1. Beeld van de behoefte van de burger	107
Analyse en conclusies	109

Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inleiding	113
7.2. Slotconclusies	113
7.3. Aanbevelingen	118

Literatuurlijst	121
------------------------	------------

Bijlagen	125
-----------------	------------

Dankbetuigingen

Het schrijven van deze scriptie is een gebeurtenis verspreid over twee jaar, namelijk vanaf half 2006 tot en met begin 2008. Het onderwerp heeft veel te maken met de schommelingen die mijn privé- en werklevens met zich meebrachten. Twee jaar waarin ik mijn eigen bedrijf begon, en een half jaar naar Amerika reisde met man Dirk en zoon Roman. Het onderwerp van afstuderen ontwikkelde zich mee in de trend naar ondernemerschap met publieke en private opdrachtgevers, en de reis naar Ann Arbor, waar Dirk, Roman en ik van augustus tot en met december 2006 verbleven. Vanuit deze kleine universiteitsstad ondernam ik mijn reizen naar Detroit, een uur rijden in Honda Civic dat bij het pakketje huis hoorde dat we huurden. Vanuit een bestuurskundig oogpunt vond ik Detroit een interessante stad. Een politiek en ambtelijke werkelijkheid die nogal verschilt van de structuren, manieren en achtergronden die in Nederland gangbaar zijn.

Bij het onderzoek naar sociaal vertrouwen heb ik veertig burgerinterviews gehouden. In Detroit kreeg ik daartoe de support van Alissa Ruelle, Lisa Saaf en Steve en in Rotterdam van Monica Nandoe en Andrea van Dael. Het was een belevenis om met elkaar de interviews te doen. Ik vond jullie support geweldig, bedankt!

Begin 2007 kwam ik naar de Erasmus om de scriptie verder rond te werken. Het was prettig een begeleider te hebben die toen zei om het gewoon 'even relaxed' aan te pakken. Bedankt Arthur! Begin 2008 begon ik mijn onderzoek in Rotterdam. Het was een bijzondere tijd, waarin ik veel heb gelezen, en geschreven. Arthur bleek een begeleider die net op andere dingen lette dan ik, en dus vaak verrassend uit de hoek kwam. Het was uitdagend en stimulerend een bestuurskundig verhaal met zijn begeleiding te schrijven, waar uitroeptekens, vraagtekens en 'd' en 't' fouten soms bepalend konden zijn.

Harrie Daemen wil ik bedanken. Hij heeft de begeleiding in het begin opgepakt, maar kon dit niet doorzetten wegens medische redenen. Jasper Eshuis was de tweede lezer. Met hem heb ik gepraat over een bijna eindversie van het stuk, daarvoor bedankt!

Dan zijn er mijn familieleden. Allereerst wil ik mijn man Dirk bedanken, die op momenten dat ik er geneigd was de brui er aan te geven, intelligente boeiende verhalen kon vertellen, die net weer een heel ander licht op de 'dan vertroebelde zaak' kon werpen. Dat bewonder ik mateloos in hem. Mijn zoontje Roman wil ik bedanken omdat hij soms zegt 'wat moet je dan in Rotterdam?'. Die vraag vind ik bijzonder relativerend. Zijn bezoeken met een ijzerzaag of andersgevormde voorwerpen op mijn toetsenbord vormen hilarische manieren van ontspanning van teveel beeldschermgericht gedrag.

En als laatste gaat mijn woord van dank uit naar alle interviewkandidaten die in deze scriptie met naam en functie zijn benoemd in de tekst.

Voorwoord

In november 2005 begon ik over dit onderwerp te brainstormen. Ik ben zelfstandig ondernemer op het gebied van schrijvende producties, journalistiek, communicatie en research. Dit was in een tijd waarin op landelijk niveau langzamerhand ook sociale projecten apart van fysieke ontwikkelingen in herstructureringswijken duidelijker benoemd werden als twee werelden die bij *elkaar* horen. Niet alleen maar fysiek veranderen, maar een fysieke verandering inzetten waarbij tegelijkertijd naar de sociale programma's wordt gekeken. In augustus 2006 vertrok ik naar Ann Arbor, Michigan. Vanuit deze universiteitsstad reisde ik vaak naar Detroit om daar onderzoek te doen en te werken als freelance schrijver/ondernemer. Met deze gegevens besloot ik in september 2006 deze twee steden nader te bekijken en te vergelijken als het gaat om sociaal vertrouwen in relatie tot overheid, civil society en burger. Vanaf januari veranderde ik van begeleider in verband met een onderbreking van medische aard van Dr. Harrie Daemen. Mijn begeleider is universitair Hoofddocent Bestuurskunde Dr. Arthur Edwards. Tot eind april 2007 heb ik het theoretisch kader aangescherpt waar nodig. Daarna kreeg ik via mijn bedrijf een aantal opdrachten te verwerken. Eind november 2007 heb ik het onderzoek in Rotterdam weer opgepakt met de begeleiding van Arthur Edwards. De tweede lezer Dr. Jasper Eshuis begon vanaf maart 2008 mee te lezen.



Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Inleiding

In deze scriptie wil ik de rollen van overheid, civil society en burgers bij de vorming van sociaal vertrouwen onderzoeken. Dit onderwerp heb ik gekozen omdat het aansluit bij thema's die me iedere keer weer opvallen als ik op reis ben in andere samenlevingen, of films of documentaires zie over andere maatschappelijke structuren. Het is duidelijk dat er een groot verschil is hoe mensen, instellingen en overheid met elkaar omgaan en hoe een samenleving vorm krijgt. Dan vraag ik me af hoe elastisch een maatschappij is. Waardoor loopt het of loopt het niet? En...kunnen we er wat van leren?

Mijn idee is altijd dat als een samenleving ontspannen aanvoelt, mensen vertrouwen hebben in elkaar. Met sociaal vertrouwen zijn leefbaarheidsproblemen makkelijker op te lossen en is de veiligheid beter te garanderen dan zonder sociaal vertrouwen (Putnam, 2000, 2003; SCP, 2002). In deze scriptie onderzoek ik de bestuurskundige verschillen en *lessons learned* tussen Rotterdam en Detroit. In de eerste paragraaf geef ik aan waarom Detroit en Rotterdam met elkaar vergeleken worden, gevolgd door een paragraaf waarom ik gekozen heb voor het onderwerp sociaal vertrouwen in het krachtenveld van overheid, civil society, maatschappelijk middenveld en burger. Daarna volgt een paragraaf over de vraagstelling, doelstelling en aannames. Ten slotte een paragraaf met een leeswijzer.

1.2. Vergelijking tussen appels en peren, met gedeelde problemen

Waarom deze twee steden? Detroit en Rotterdam zijn heel verschillend in organisatie, structuur, wetgeving, economie en problematiek. Waar Rotterdam een paar wijken heeft, die als achterstandswijk bekend staan, is Detroit een achterstandsstad. En niet alleen op Amerikaans niveau, maar vanuit een globaal perspectief gezien.

In Nederland lees en hoor je regelmatig commentaar op de zogenaamde 'veramerikanisering van de maatschappij'. Tijdens de interviews in Nederland bleek ook dat mensen geïnteresseerd waren of Nederland nu richting Amerika opschuift als het gaat om sociaal vertrouwen, sociaal beleid en overheidssturing. Zonder dat ik daar een totaal antwoord op kan geven, kan ik op basis van dit onderzoek wel een beeld schetsen.

Detroit en Rotterdam verschillen op het eerste gezicht als 'appels en peren' van elkaar. Het verschil leek me een goed uitgangspunt voor onderzoek en uiteindelijk analyse. Op economisch gebied verschillen de beide steden behoorlijk. De Amerikaanse economie zit in het slop. Detroit heeft een in elkaar zakkende auto-industrie, die van de ene reorganisatie naar de andere tienduizenden medewerkers met *buy-outs* op straat krijgt, en daarmee bijdraagt aan de slechte staat van de economie in Michigan. Het florierende en globaal competitieve havengebied in Rotterdam staat daarmee sterk in contrast. Is de bevolking van Detroit etnisch gezien voornamelijk Afro Amerikaans, de Rotterdamse bevolking gaat langzaam aan richting een multiculturele samenleving, waar autochtone Rotterdamers in 2017 (Engbersen, 2005: 27) minder dan de helft van de bevolking zullen uitmaken.

Na reflectie is te zien dat er naast verschil ook veel gemeenschappelijke problemen zijn. In beide steden speelt bijvoorbeeld het sturen op interetnische spanningen een rol. In Rotterdam wordt gestreefd naar een 'stad in balans' (Programma Sociaal Rotterdam, 2006), met haar multiculturele bevolking. Detroit - met een bevolking van 86% Afro Amerikanen - streeft in de *county* en de *state* naar een politieke positie waarbij (vnl etnische) armoede ook werkelijk een stem en een budget krijgt. Beide steden maken zich druk om de leegloop richting buiten de stadsgrenzen van een middenklasse die ze graag willen behouden voor de stad. De instroom van lagere inkomens willen beide steden graag weren. Verliest Rotterdam mondjesmaat mensen uit de autochtone en allochtone middenklasse, Detroit verliest elke

maand ongeveer 1400 (cijfers uit 2006) inwoners. De stad wordt dan ook met recht tot de *shrinking cities* gerekend. In beide steden is het stadsbestuur niet ingenomen met de instroom van voornamelijk lagere inkomens. Doordat in beide steden de criminaliteit op landelijk niveau beide hoog scoren, en de leefbaarheid als laag wordt gewaardeerd, zijn beide steden op nationaal niveau geen aantrekkelijke woonsteden. Ook al is de criminaliteit in Detroit niet te vergelijken met die in Rotterdam, nationaal scoren ze laag. Daarnaast hebben beide steden een hoog aantal mensen met een laag inkomen, een hoge werkloosheid en veel schooluitval. Met dit in gedachten lijkt de context voor een vergelijking interessant te zijn.

1.3. Waarom dit onderwerp?

In de tijd dat ik aan deze scriptie schreef en werkte (oct 06 tot half dec 06 & feb 07 tot mei 07 & dec 07 – eind maart 08) kreeg Rotterdam een college dat duidelijk de sociale cohesie, de leefbaarheid en (sociale) omgangsvormen wilde verbeteren. Ook al werd het onderwerp 'sociaal vertrouwen' in Nederland niet zo geduid, in Amerika is het begrip '*social trust*' veelvuldig onderzocht (Putnam e.a.). 'We hebben het niet over sociaal vertrouwen, omdat we anders denken dat er gewantrouwd wordt', zei Frans van Nesselaar, projectleider van de gemeente Rotterdam. In Nederland ligt het begrip wat moeilijker, eerder wordt er gepraat over sociale cohesie en sociaal kapitaal. Echter voor de vorming van sociale cohesie en sociaal kapitaal is sociaal vertrouwen een voorwaarde. Sociaal vertrouwen is het 'anonieme' vertrouwen dat mensen in elkaar kunnen hebben, gevormd op basis van principes als wederkerigheid, en dat in relatie staat tot vertrouwen in de overheid. Een aantal geïnterviewden merkte op dat het sociale vertrouwen in Rotterdam niet zo hoog was. Aangezien zakelijk gezien vertrouwen nogal een belangrijk kenmerk is voor het maken van goede *deals*, en omdat de overheid een zakelijke netwerkpartner is, leek sociaal vertrouwen in een samenleving met een capaciteit die bestuurskundig interessant is.

Als laatste filering van de vraag waarom, rest nog de vraag waarom ik sociaal vertrouwen in relatie tot overheid, civil society, maatschappelijk middenveld en burger onderzoek. De gedachte hierachter heeft te maken met het vormen van een democratische samenleving. Als bestuurskundig ondernemer vraag ik me af hoe een samenleving met behulp van een overheid goed kan functioneren. De overheid heeft te maken met de burger. Wil de overheid zichzelf kunnen legitimeren, dan zal ze een goede relatie met die burger nastreven. De *civil society* en het maatschappelijk middenveld vormen in Nederland op sociaal beleid onmisbare netwerkpartners van de overheid. In Amerika is de *civil society* veel meer een eigen gefinancierde laag, voortgekomen uit burgers, tussen burger en overheid. In Nederland worden vergelijkbare taken uitgevoerd door organisaties die financiering van de overheid krijgen, het maatschappelijk middenveld genoemd. Ik heb me bewust beperkt tot de drie actoren overheid, civil society/maatschappelijk middenveld en burger in de samenleving. Daarbij wordt de actor 'het bedrijfsleven' slechts zijdelings aangestipt als een sector die haar voordeel kan doen met sociaal vertrouwen in een samenleving.

1.4. Probleemstelling en aannames

In deze paragraaf benader ik de probleemstelling en de aannames die ik heb voor het onderzoek is gestart.

Probleemstelling

In Detroit wordt de bevolking geconfronteerd met de desastreuze gevolgen van een neergaand economisch klimaat door globalisering, polarisering van arm en rijk, een landelijk alarmerend criminaliteitscijfer en ver doorgeslagen effecten van segregatie. We zijn in Europa nog ver van situaties zoals in Detroit, maar door globalisering, modernisering,

schaalvergroting, vervreemding en dynamische effecten van immigratie, is het niet ondenkbaar dat Europa problemen zal krijgen zoals in andere metropolen als Detroit. Achterstandswijken in Rotterdam kun je bekijken in de ontwikkeling van dit type trends. Criminaliteit, leefbaarheidproblemen en verschillen tussen arm en rijk zijn alle te verminderen in een klimaat waarin mensen elkaar in ieder geval als onpersoonlijk vertrouwd kunnen beschouwen in de wijk (SCP, 2002). Sociaal vertrouwen heeft een effect op het vertrouwen in publieke instituties (Herrerros, 2004; Pieterman, 2005). In een samenleving waar burgers weinig sociaal vertrouwen hebben, is er minder institutioneel vertrouwen. In de relatie tussen overheid, burger, civil society en maatschappelijk middenveld, levert dat een minder ontspannen beeld op. De probleemstelling valt uiteen in een doelstelling en een vraagstelling. Bij de doelstelling bepaal ik wat de relevantie van het onderzoek is. Bij de vraagstelling bepaal ik wat ik onderzoek.

Doelstelling

In Amerika zie je door een marginaal aanwezige overheid op sociale onderwerpen een brede civil society. Een organisatiegraad en gedreven *community* activisten met passie voor sociale kwesties, geeft een beeld van een organisatielaag die heel anders aanvoelt dan vergelijkbare organisaties in Nederland. Tijdens een interview zei Gerard Schouw van het Kennisinstituut Grote Steden hierover: 'In Amerika en Engeland zit een sociaal geëngageerd bewustzijn in het curriculum. Mensen groeien hier mee op. In Nederland zijn we meer gewend te denken dat de ellende in de samenleving wel opgelost wordt door allerlei instellingen, waardoor we ons niet meer zo laten raken door dingen die we tegenkomen'. Middels deze scriptie verkrijgt de lezer inzicht in hoe de rollen van overheid, civil society en burger eruit zien, en hoe ze een netwerk vormen bij het creëren van sociaal vertrouwen. Ondanks de trendmatige terugtrekking van de overheid in Nederland, is de overheid op sociale processen nog steeds een actor van belang. In Amerika is de overheid vanuit de historie al veel minder aanwezig op het sociale vlak. In beide landen wil de overheid toch een relatie onderhouden met de civil society en de burger. Deze scriptie zal een vergelijking bieden tussen twee landen die verschillen op sociaal-economisch en bestuurlijk-institutioneel vlak. De mogelijkheden die dit biedt, kunnen de blik op het onderwerp verruimen.

Vraagstelling

Op de zoektocht naar configuraties tussen burger, overheid en civil society op het vlak van sociaal vertrouwen stel ik in het theoretisch kader een aantal vragen over het begrip sociaal vertrouwen, de rol van de overheid, de rol van de civil society en de rol van de burger bij het creëren van sociaal vertrouwen. Mijn centrale vraag is: *Hoe zien de rollen eruit van overheid, civil society en burger bij de vorming van sociaal vertrouwen in Amerika en Nederland in twee achterstandsgebieden in Detroit en Rotterdam?*

En de tweede vraag is: *Wat kan de Nederlandse samenleving daarvan leren?*

Deze vraagstelling valt in een aantal deelvragen uiteen, namelijk;

1. Wat is sociaal vertrouwen en wat is het belang daarvan?
2. Hoe is de rol van de overheid in Nederland en Amerika te duiden op het gebied van sociaal vertrouwen?
3. Hoe is de rol van de civil society in Nederland en Amerika te bezien bij de vorming van sociaal vertrouwen?
4. Hoe ziet de rol van de burger eruit in Nederland en Amerika bij de vorming van sociaal vertrouwen?

De probleemstelling wil ik beantwoorden binnen een context van aannames. Ik ben uitgegaan van de volgende aannames, die voor de lezer als filter zullen dienen om de materie rond sociaal vertrouwen af te bakenen.

Twee aannames

1. De eerste aanname is dat sociaal vertrouwen van bewoners te beïnvloeden is. Middels projecten en programma's is sociaal vertrouwen te stimuleren. Kijk maar naar de Rotterdam Marathon als het gaat over stedelijke netwerken, naar de actie Opzoomeren, die startte in de Opzoomerstraat in Rotterdam. Dit begon als een autonome actie van een aantal mensen in de straat die een schonere straat wilden. Uiteindelijk heeft dit een effect gehad op de hele stad. Inmiddels worden deze beide acties gesteund door stedelijke kaders waardoor ze zijn uitgegroeid.
2. De tweede aanname is dat sociaal vertrouwen gunstige effecten heeft op delen van de samenleving, zoals een wijk. Het blijkt te vaak dat in wijken met een positief sociaal klimaat, minder criminaliteit is, dan in vergelijkbare buurten waarin geen sociaal vertrouwen is. In buurten waar men elkaar bij naam kent, durven mensen elkaar aan te spreken, en is overlast, verloedering en zwerfvuil, met communicatie op te lossen (SCP, 2002)

1.5. Leeswijzer

Deze scriptie valt in een aantal delen uiteen, namelijk het theoretisch kader waarin de proposities worden gevormd, en de empirie waarin de proposities worden uitgewerkt tot een analyse en conclusie per propositie. Ik sluit af met een hoofdstuk waarin de aanbevelingen staan die uit de analyse en conclusies van de empirie volgen.

In het theoretisch kader voorzie ik het begrip sociaal vertrouwen van wetenschappelijke waarden en context. Om de relatie te duiden tussen sociaal vertrouwen, overheid, civil society en/of maatschappelijk middenveld en burger, stel ik in het eerste hoofdstuk een aantal vragen. De eerste vraag is wat het belang nu eigenlijk is van sociaal vertrouwen. Daarna werk ik de vraag uit wat de rollen zijn van overheid, civil society, maatschappelijk middenveld en de rol van de burger bij de vorming van sociaal vertrouwen. Ten slotte beschrijf ik in het laatste hoofdstuk 'conclusies en aanbevelingen' welke *lessons learned* er zijn.



Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk vormt het theoretische kader voor het onderzoek naar de rollen van overheid, civil society, maatschappelijk middenveld en burger bij de vorming van sociaal vertrouwen. Met behulp van literatuur en artikelen zal ik een antwoord formuleren op de in het vorige hoofdstuk toegelichte vragen. Dit kader valt uiteen in vier paragrafen. In elke paragraaf wordt één van de hiervoor genoemde vragen ingeleid. Eerst beschrijf ik wat het begrip sociaal vertrouwen is in relatie met bestuurskundige thema's. Daarna behandel ik in drie paragrafen respectievelijk de rollen van de overheid, civil society, maatschappelijk middenveld en de burger bij de vorming van sociaal vertrouwen. Elke paragraaf levert proposities op, die uitgewerkt worden in het volgende hoofdstuk, namelijk de empirie.

2.2. Wat is sociaal vertrouwen?

Het begrip sociaal vertrouwen wordt omgeven door een aantal betekenissen. In de eerste paragraaf duid ik het begrip sociaal vertrouwen. De tweede paragraaf beschrijft het begrip sociaal vertrouwen in relatie tot overheid en civil society. De derde paragraaf geeft het sociologische en bestuurskundige belang van gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen weer. De vierde paragraaf geeft een aantal begrippen weer op basis waarvan sociaal vertrouwen gemeten kan worden.

2.2.1. Begripsduiding van sociaal vertrouwen

In deze begripsduiding wil ik van een omschrijving van het woord vertrouwen toe naar een beschrijving van een meer algemeen vertrouwen in de samenleving. Mensen besluiten om een ander iets toe te vertrouwen (een dienst, oppassen op een kind, enz.). Dat is niet vertrouwen op zich, maar vertrouwen dat gereflecteerd wordt in de verwachting over de ander zijn betrouwbaarheid. Daarom is vertrouwen een min of meer doorgrondde verwachting van de voorkeuren van andere mensen (Herreros, 2004: 8). Vertrouwen is risicovol, het kan een voordeel op leveren, maar ook een nadeel.

Er is een relatie tussen directe en indirecte ervaringen met betrouwbaarheid van andere mensen en iemand zijn vertrouwen in 'mensen in het algemeen'. Vroege socialisatie wordt vermengd met de ervaringen van familieleden als het gaat om betrouwbaarheid van anderen. Het niveau van sociaal vertrouwen in een samenleving zal de collectieve ervaring van het totaal van betrouwbaarheid van anderen reflecteren (You, 2005: 6). Persoonlijk en onpersoonlijk vertrouwen staan niet los van elkaar bij een blik op algemeen vertrouwen. Beide vormen van vertrouwen spelen een rol in deze scriptie, omdat ik ervan uitga dat een samenleving een verzameling van (persoonlijke) netwerken is waar de vorming van geparticulariseerd sociaal vertrouwen belangrijk is, naast een structuur waarin onpersoonlijk vertrouwen belangrijk is om deel uit te maken van de samenleving (contact met organisaties, overheden, bedrijven, etc.). In de literatuur worden beide typen vertrouwen als volgt geduid:

- geparticulariseerd sociaal vertrouwen (het vertrouwen in bekende mensen) (Herreros, 2004: 27,28) en,
- gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen (onpersoonlijk interpersoonlijk vertrouwen) (You, 2005)

a. Geparticulariseerd sociaal vertrouwen

Deze vorm van vertrouwen ontstaat veelal als een bij-product van deelname aan verenigingen. Tussen leden van een vereniging bestaan (basale) vertrouwensrelaties. Als gevolg hiervan verkrijgen mensen kennis van elkaar. Hierdoor ontstaat inzicht in de voorkeuren, overtuigingen en strategieën van anderen, op basis waarvan uitwisseling van gunsten kan plaatsvinden. De verwachting van wederkerigheid is hierbij van belang. Het teruggeven van gunsten is belangrijk voor de perceptie van betrouwbaarheid. Basaal gezegd gaat leren leden van een netwerk of iemand betrouwbaar is en gunsten inlost, of dat iemand een *free-rider* is (Herrerros, 2004: 28).

b. Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen

Drie typen individuele kenmerken zijn hiervoor bepalend:

- 1) burgerbetrokkenheid en lid zijn van organisaties (Putnam)
- 2) de levenservaringen van individuen om *winner*s of *loser*s te worden (Newton, 1999, Putnam, 2000: 138)
- 3) optimisme en het gevoel van controle over de toekomst, gevormd door vroege socialisatie (Uslaner, 2002, You, 2005)

Het gaat bij deze vorm van vertrouwen over een algemeen vertrouwen in de medemens. Deze vorm van vertrouwen is in de wetenschappelijke literatuur meetbaar gemaakt. De indicator die hiervoor gebruikt wordt in onderzoek is de vraag: 'Vindt u dat over het algemeen de meeste mensen wel te vertrouwen zijn, of vindt u dat men niet voorzichtig genoeg kan zijn in de omgang met mensen?', met als antwoord: 'wel te vertrouwen' in plaats van 'je kan niet voorzichtig genoeg zijn'. Deze vraag uit Amerikaans onderzoek van Rosenberg in de jaren vijftig heeft via het landenvergelijkende onderzoek van Almond en Verba (1989) de wereld veroverd. Het is de belangrijkste indicator geworden voor sociaal vertrouwen. In Nederland vertrouwt 59.8 procent van de bevolking de meeste andere mensen, terwijl in Amerika slechts 35.8 procent van de bevolking antwoordt dat ze de meeste mensen vertrouwt (World Values Survey 1995-97, 2000-01, European Values Study 1999).

2.2.2. Sociaal vertrouwen in relatie met overheid en civil society

In deze scriptie gaat het over sociaal vertrouwen in relatie tot overheid, civil society, maatschappelijk middenveld en burger. In deze begripsduiding ga ik kort in op het begrip sociaal vertrouwen in relatie tot de eerste twee actoren. Aangezien de civil society bestaat uit burgers, laat ik het begrip sociaal vertrouwen in relatie tot de individuele burger even buiten beschouwing.

1. Sociaal vertrouwen en overheid

Corruptie en een oneerlijke inkomensverdeling hebben een tegenovergestelde impact op normen en percepties van betrouwbaarheid. Met de indicator gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen zijn vergelijkingen gemaakt tussen landen waarbij het sociale vertrouwen in relatie gebracht wordt met het wel of niet hebben van een corrupt overheidsapparaat (You, 2005). You komt tot een 'eerlijkheids verklaring', waarin hij stelt dat samenlevingen waar distributieve, procedurele en formele rechten betrouwbaar gedrag en vertrouwen in anderen lijkt te stimuleren (Rawls, 1971, You, 2005: 5). Hij benadrukt de rol van politieke en juridische instituties in de samenleving. Vertrouwen kan winstgevend zijn, maar ook veel kosten als niet uitkomt wat verwacht wordt. In de transactie van vertrouwen van A naar B, zal A kijken of B integer, competent en eerlijk is. Voor de meerderheid van de mensen kunnen we helemaal niet vaststellen of dit zo is, daarom kijken we naar een persoon zijn vertrouwen in 'andere mensen over het algemeen', namelijk het gegeneraliseerd

interpersoonlijke vertrouwen. Belangrijke kenmerken van een staat die interpersoonlijk vertrouwen kan produceren zijn de capaciteit om wetten te monitoren, straffen uit te delen aan mensen die de wet niet naleven, en informatie en garanties verschaffen aan degenen die vertrouwen willen hebben (Levi, 1998). Samenlevingen met eerlijke regels en een eerlijke (niet corrupte, transparante en betrouwbare) administratie zullen meer waarschijnlijk zorgen voor mensen die regels respecteren en normen produceren die betrouwbaarheid stimuleren (You, 2005: 7). De betrouwbaarheid van politieke en juridische instituties levert politiek vertrouwen, vertrouwen in publieke instanties, maar ook gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen. Het gaat dan vooral om waarden als onpartijdigheid van ambtenaren, rechters en andere mensen met een openbare functie, gelijke vrijheden en gelijke kansen. Democratische landen die hun inwoners gelijke politieke en burgerlijke rechten en gelijke kansen garanderen, moeten incentives creëren voor vertrouwen en betrouwbaarheid, omdat mensen onbetrouwbare overheidsmedewerkers kunnen sturen via verkiezingen, en verschillende mechanismen in de structuur van *checks and balances* (You, 2005: 8).

De **Global Corruption Barometer 2007** laat zien dat het gemiddelde publiek nog steeds parlementen en politieke partijen aanwijst als de instituties die het meest besmet zijn door corruptie over de hele wereld bekeken. Omkoopgedrag is het hoogst bij de politie en de rechterlijke macht. Dat betekent dat sleutelinstituties, namelijk die van belang voor de integriteit, en verantwoording van de regering, gecompromitteerd zijn. Er is dan ook weinig twijfel dat corruptie de legitimiteit van de regering en haar functionarissen, ondermijnt. (Transparency International, 2007: 14) Percentages laten zien dat in de komende drie jaar 73 procent van de Nederlanders en 59 procent van de Amerikanen denkt dat de corruptie zal verhogen. (TI, 2007: 23). Van de Nederlanders denkt 39 procent dat de overheid effectieve pogingen onderneemt om corruptie aan te pakken, bij de Amerikanen is dat 19 procent (TI, 2007: 24)

2. Sociaal vertrouwen en civil society

De vrijwillige verbanden (associaties) in Putnam zijn *civic Italy* (1993) zorgen dat democratie werkt, omdat ze sociaal vertrouwen (vertrouwen in bekende en onbekende mensen) generen (Coleman, 1990: 303, in Herreros, 2004: 44). De vorming van associaties is afhankelijk van de informatie die mensen over elkaar verzamelen en van wederkerigheid. Er zijn twee mechanismen die sociaal vertrouwen relateren aan de verplichtingen van wederkerigheid, namelijk zelfwaardering en reputatie. Bij wederkerigheid zal degene die vertrouwen krijgt, dit vertrouwen niet willen beschamen omdat hij een bepaalde reputatie wil behouden. Gunstige sociale verbindingen dragen het aspect van wederkerigheid in zich: 'Ik doe dit voor jou, als jij dit voor mij doet' (Putnam, 2003). Deze vorm van wederkerigheid is een vorm van omgang, die een verwachting in zich draagt die niet uitgesproken wordt, en waarvan de inlossing ook veel later kan gebeuren. Het gaat om een soepele vorm waarin mensen uitgaan van deze waarde en waarin er uiteindelijk uitwisseling plaatsvindt.

Putnam stelt dat participatie in netwerken van *civic engagement* (deelname aan politieke partijen en andere vrijwilligersorganisaties) mensen in staat stelt persoonlijk vertrouwen om te zetten in gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen. Op basis van goede ervaringen met een lidmaatschap van een vereniging, zijn mensen eerder geneigd deze ervaringen te generaliseren omdat ze er van uitgaan dat de betrouwbare leden van hun groep de samenleving als een geheel vertegenwoordigen. Mensen leren hoe ze tekenen van betrouwbaarheid van leden van de groep kunnen 'lezen'. De kenmerken van cultuur, traditie, en waarden van die groep kunnen gegeneraliseerd worden, als we de leden van de groep vertrouwen, naar mensen die dezelfde kenmerken vertonen. Participatie levert zo sociaal vertrouwende mensen op omdat ze binnen netwerken geleerd hebben wat betrouwbare tekenen zijn. Op basis van dit uitgangspunt hebben mensen meer zelfvertrouwen in hun verwachtingen over de betrouwbaarheid van anderen, waardoor ze meer open staan voor vertrouwen in onbekende mensen (Herreros, 2004: 51- 53). Het derde causale verband tussen participatie in netwerken en sociaal vertrouwen bestaat uit de manier waarop de overtuigingen van de deelnemer kan veranderen als gevolg van discussie en uitwisseling in

de groep (Herreros, 2004: 54). Deze uitwisseling levert specifieke informatie op over de deelnemers op basis waarvan meer of minder sociaal vertrouwen kan ontstaan. Op basis van de discussie kunnen deelnemers hun overtuigingen of voorkeuren bijstellen. Tijdens deze processen van uitwisseling kunnen burgers *civic skills* oftewel burgerschapsvaardigheden als formeel en informeel gedrag, het aanspreken van mensen, vergaderen, etc leren.

2.2.3. Sociaal vertrouwen en bestuurskundige thema's

Er is een correlatie tussen een hoge mate van gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en een betrouwbare overheid. Daarnaast is er een verband tussen geparticulariseerd vertrouwen en gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen. Een samenleving waarin de meeste mensen elkaar als onpersoonlijk kunnen vertrouwen, draagt aspecten van beide typen vertrouwen. Bestuurskundige begrippen zijn van belang wanneer ik straks Detroit en Rotterdam met elkaar vergelijk. Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en geparticulariseerd vertrouwen zijn geen begrippen die in overheidsland dagelijks worden gebruikt. Deze twee typen vertrouwen bekijk ik dan ook in relatie tot een aantal sociologische bestuurskundige thema's die van belang zijn voor de overheid in relatie met de burger. Deze thema's zijn in Rotterdam actueel geworden, en hebben voor extra input van de overheid gezorgd via de Sociale Pijler. Het gaat om de volgende thema's: sociale veiligheid, sociale integratie, sociale tolerantie in een multiculturele samenleving en de sociaal economische lifffunctie.

1. (Sociale) veiligheid

Het begrip sociale onveiligheid wordt gebruikt voor de bedreiging van veiligheid die niet van buiten komt (vanuit andere landen, natuur of vanuit de technologie) maar van binnen: misdrijven en overtredingen die tot conflicten leiden tussen (groepen) burgers onderling. Onderscheid wordt gemaakt tussen *objectieve sociale onveiligheid* (daadwerkelijk slachtofferschap als gevolg van handelingen van anderen), en *subjectieve sociale onveiligheid* (zorgen over of angst voor slachtofferschap). Een oprekking van het begrip is te zien: meer en meer wordt sociale veiligheid gelijkgesteld aan de afwezigheid van gedragingen die hinder, overlast of gevoelens van onbehagen opleveren voor medeburgers. Politiek, bestuurlijk en maatschappelijk staat overlast sinds 2002 (onbeleefdheden, onbetamelijkheden, rondhangjongeren, luidruchtig gedrag, afwijkend of onvoorspelbaar gedrag, rondslingerend afval en andere fysieke signalen van verwaarlozing, wildplassen, bedelen, schelden, enzovoorts) centraal (Bruinsma, 2004: 1,2). Er is een verband tussen gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en sociale veiligheid. Aangezien beide begrippen uitgaan van het vertrouwen van de 'anonieme' ander op straat. In deze scriptie ga ik uit van deze begripsverwantschap en de verwachting dat in een samenleving met een hoog gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen, een grotere kans is op sociale veiligheid dan in een samenleving met een lage waarde onpersoonlijk vertrouwen.

2. Sociale integratie

Sociale integratie is een meerdimensionaal proces, dat kan worden opgesplitst in vier aspecten; culturalisatie, positionering, interactie en identificatie. Culturalisatie heeft betrekking op de verwerving van voldoende kennis en vaardigheden om op een gepaste manier deel te kunnen uitmaken van de samenleving. Adequate taalbeheersing is hier een voorbeeld van. De verwerving van deze kennis en vaardigheden is voor een deel afhankelijk van de kansenstructuur in de samenleving. Positionering verwijst naar de positie die minderheden in de samenleving innemen op structurele maatschappelijke domeinen zoals de arbeidsmarkt, het onderwijs, de huisvestingsmarkt, het domein van de burgerrechten, enz. Dit hangt niet alleen af van de kansenstructuur, maar ook van de basiskennis en – vaardigheden van allochtonen en de bereidheid om deze kennis en vaardigheden in een

nieuwe omgeving in te zetten. Interactie slaat op het aangaan van (interetnische) sociale relaties, zowel informele als formele relaties. De mate van interactie is afhankelijk van de bereidheid van allochtonen én autochtonen om met elkaar om te gaan. Identificatie, zegt ten slotte iets over de mentale en emotionele verhouding van minderheden met het (gast)land. Het gaat om gevoelens van loyaliteit, erbij horen, enzovoort. Tussen deze vier dimensies is een relatie te zien. (Esser, 2004). In Rotterdam is in 2006 een collegeakkoord gesloten met een sterke Sociale Pijler, waar (sociale) integratie een onderdeel van vormt. In dit programma zijn projecten met betrekking tot verbetering van de Nederlandse taal, onderwijs, en werk opgenomen (Programma Sociaal, 2006 -2010). In deze scriptie ga ik uit van de waarschijnlijkheid dat mensen die zonder veel problemen integreren meer vertrouwen hebben in de wereld en de mensen om hen heen, dan mensen die hier falen.

3. Multiculturele samenleving (sociale tolerantie)

Een multiculturele benadering van de samenleving is gelanceerd om de van elkaar verschillende identiteiten en manieren van leven van minderheden te beschermen en promoten. Het beleid van de Nederlandse overheid was tot voor kort gericht op ondersteunen en erkennen van etnische minderheden en hun religies. Echter scheuren in deze benadering zijn te zien na de dood van Theo van Gogh in 2004 vanwege zijn film over vrouwenonderdrukking door moslims. De sociale tolerantie staat onder druk, doordat de blanke meerderheid in West Europa gevoelig wordt voor de zekerheid van hun eigen bestaan (Sniderman, 2007: 123 – 138). Onder een groeiende groep autochtone Nederlanders bestaat veel onvrede over de multiculturele samenleving. De overwinning van de LPF in 2002 en de verkiezingswinst van de Partij voor de Vrijheid (Wilders) in 2006 kan zo geïnterpreteerd worden. Daarnaast stemt een gedeelte van de Nederlanders ook met de benen, ze verlaat de multiculturele centra van de binnensteden. Deze 'witte vlucht', wordt gevolgd door een 'zwarte vlucht', waarbij allochtonen uit de middenklasse dezelfde route volgen (WRR, 2007: 27). In een ontspannen multiculturele samenleving, is sociale tolerantie aanwezig. Sociale tolerantie is de mate van acceptatie van diversiteit in een samenleving (etnische verschillen, sociaal-economische verschillen, seksuele voorkeuren, seks verschillen). Een (snelle) toename van culturele diversiteit leidt ertoe dat het onderlinge vertrouwen tussen individuen en groepen en het vertrouwen in de samenleving als geheel afneemt (WRR, 2005). Hoe groter de etnische diversiteit in een gemeenschap, hoe lager het vertrouwen in de medemens, vooral de buren (Putnam in: NRC, 2007). Sociale tolerantie is echter afhankelijk van niet alleen etnische afkomst, maar ook van economische verschillen (Hagendoorn, in: NRC: 2007). Wanneer in een samenleving het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen hoog is, is er een basis vertrouwen in de onbekende medemens. De factor cultuur, sociaal-economische verschillen en etniciteit is hier niet meegenomen. Ik ga uit van de waarschijnlijkheid dat in een samenleving waar een hoge mate van gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en geparticulariseerd vertrouwen aanwezig is, minder kans is op wij-zij verhoudingen, dan in een samenleving met lage waarden aan vertrouwen.

4. Sociaal economische lifffunctie

De sociaal economische lifffunctie is een relevant begrip in achterstandswijken. Ook bij het oplossen van toekomstig grotere verschillen tussen rijk en arm door instellingen en organisaties in de publieke en private sfeer, zal sociaal vertrouwen de smeermolie blijven om mensen van de ene trede van de ladder naar de andere te laten stijgen. Iedereen, inclusief de overheid, is er bij gebaat dat mensen zelf die tredes kunnen lopen. Het Nicis is een aantal onderzoeken gestart naar het belang van de sociale lifffunctie van (etnische) groepen in steden (website Nicis).

Om te kunnen overbruggen tussen verschillende (etnische en sociaal-economische) groepen, is het belangrijk om te kunnen binden. En dat doe je door persoonlijk contact over langere tijd aan te gaan, waarin vertrouwen en wederzijds begrip de relaties bepalen

(Putnam, 2003: 8,9). Veel onderzoek is er nog niet gedaan over welke voorwaarden er zijn om van de ene trede naar de andere te gaan. In Detroit en in Rotterdam bleek dat geïnterviewden vaak aangaven 'zichzelf heel goed te kunnen redden', waardoor ze de rijkere mensen in de buurt niet aanspraken om zelf hiermee hun voordeel te doen. Met het oog op de toekomstig groter wordende verschillen tussen economische klassen, is onderzoek interessant naar de mogelijkheden van arm en rijk winstgevend met elkaar om te gaan. Ik ga uit van de waarschijnlijkheid dat in een samenleving waar een hoge mate van geparticulariseerd vertrouwen is, mensen makkelijker informatie over elkaar verkrijgen, waardoor uitwisseling van gunsten (diensten) eenvoudiger gaat, ook tussen rijk en arm.

2.3. Hoe is de rol van de overheid?

De overheid kan het gegeneraliseerd interpersoonlijke vertrouwen beïnvloeden. Immers, hoe beter de perceptie van burgers over de betrouwbaarheid van de overheid, hoe hoger het algemene sociale vertrouwen tussen burgers. De overheid heeft baat bij een samenleving die ontspannen is en waar mensen elkaar als onpersoonlijk vertrouwd kunnen ervaren. Onpersoonlijk vertrouwen staat in relatie tot geparticulariseerd vertrouwen. Op basis van die relatie lijkt het aantrekkelijk voor de overheid te investeren in persoonlijk vertrouwen van burgers. Dat gebeurt echter niet op een directe manier. De sturing van de overheid op gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en geparticulariseerd vertrouwen gebeurt indirect, namelijk via projecten, processen en programma's. Voorbeelden zijn programma's voor leefbaarheid (in achterstandssituaties), (sociale) veiligheid, (sociale) integratie, burgerparticipatie en tolerantie. In dit hoofdstuk duid ik de rol van de overheid in relatie met de burger.

2.3.1. Rol overheid in relatie met burger

De overheid heeft belang bij burgers die vertrouwen hebben in de overheid, omdat dit een positief effect heeft op het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen tussen burgers. Een interne organisatie op basis van vertrouwenswekkende instituties, is van belang om integer te zijn richting de burger. Daarnaast heeft de overheid belang bij een burger die participeert aan de samenleving, en daarbij geparticulariseerd vertrouwen creëert. Burgerparticipatie en faciliteert dit. Bij al haar processen zijn de communicatiemomenten met de burger van doorslaggevend belang. Op basis van de perceptie van de overheid bepaald de burger immers of ze de overheid betrouwbaar vindt. De overheid creëert daarom vertrouwenswekkende instituties, mogelijkheden voor burgerparticipatie en een responsief communicatiebeleid richting de burger. Deze punten licht ik hier toe.

1. Vertrouwenswekkende instituties

De overheid kan zorgen voor een systeem waarin mensen elkaar kunnen vertrouwen omdat ze weten dat eventuele conflicten kunnen worden opgelost. De aanwezigheid van juridische normen is een van de meest effectieve middelen om mensen te doen besluiten om vertrouwen in een relatie te stoppen. Juridische regulering en de mogelijkheid van straffen bij beschaming van het vertrouwen, verlaagt het risico om bedrogen te worden. Juridische regulering is constructief voor de vorming van vertrouwen, echter 'de structuur van de vertrouwensrelatie vereist dat de onderliggende calculatie latent blijft (...), slechts een geruststellende overweging' (Luhmann, 1979)

In Nederland is via het programma 'Andere overheid' gewerkt aan een overheidsorganisatie die transparant en *accountable* is, zonder een teveel aan regels. In 2005 zijn gemeenten door een wijziging in de Ambtenarenwet verplicht actief integriteitsbeleid te maken. In 2006 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken het programma *Good Governance* gestart, waarin het gaat om *human capital*, de manier waarop professionals en managers het vertrouwen van burgers moeten winnen en behouden. Een checklist is opgesteld voor fatsoenlijk overheidsoptreden (website BZK, 2007). Al bestaande instrumenten als WOB procedures, politieke controle en bijbehorende verslaglegging, accountantsverklaringen, eenduidigheid in het aanbestedingsbeleid en verantwoording van benchmarking, kunnen ook zorgen voor vertrouwenswekkende informatie.

2. Burgerparticipatie

Om met de complexiteiten van de moderne samenleving om te gaan, moet de overheid een nieuwe balans creëren tussen de vereisten van effectief management en democratisch *governance*. De essentie van deze balans is het principe dat het betrekken van groepsbelangen niet alleen maar goed is voor de legitimiteit, maar ook voor de effectiviteit van publiek management (Daemen, 2000).

Participatie is meer intens geworden bij het maken van beleid (.....). Het gaat echter niet om algemene participatie, maar om participatie van georganiseerde belangen. Als gevolg hiervan wordt niet de democratie in het algemeen gestimuleerd, maar de pluralistische of de groepsdemocratie. (.....) Burgers die zich in groepen organiseren hebben de meeste kans om gehoord te worden (.....) Hierdoor wordt de kwaliteit van de civil society een van de belangrijkste factoren van democratie en effectiviteit (Daemen, 2000). Nederland en Amerika scoren beide hoog op participatie aan de civil society als het gaat om vrijwillige associaties (WRR, 2005). In netwerkverband met de civil society stimuleert de overheid de burgerschapsvaardigheden bij burgers die burgerparticipatie moeten vergemakkelijken.

3. Responsieve overheidscommunicatie

Overheidscommunicatie is een middel om in contact te komen met de burger. In contact met de overheid verkrijgt de burger inzicht in de integriteit, transparantie en 'eerlijke werkwijze' van die overheid en de medewerkers (Herreros, 2004). Een betrouwbare overheid heeft een effect op het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen van burgers onderling (correlatie tussen betrouwbare overheid en dit type vertrouwen, zie paragraaf 1).

De overheid heeft verschillende rollen richting de burger, namelijk die van vertegenwoordiger van politieke belangen, handhaver van de openbare orde, dienstverlener als het gaat om monopolieproducten en beleidsmaker. De burger heeft ook verschillende gedaanten richting de overheid. Hij is niet alleen maar een kiezer, maar ook een meebeslisser en een klant van overheidsproducten en een onderdaan (Beukenholdt-ter Mors et al, 2002, in GL Sabahoğlu: Thijssen, 2006). Een responsieve houding is voor dit contact van belang, zeker in een ICT tijdperk.

a. Responsieve houding

Een overheid die de burger in al zijn rollen wil aanspreken heeft een responsieve houding nodig, waarmee ze adequaat reageert op de burger. Om in contact te zijn met de burger zijn er vele procedures ingesteld, zoals inspraak, referenda, interactieve beleidsvorming, acties, lobby's, enquêtes en peilingen, waarmee participatie en burgerinspraak wordt vergroot. Dit is slechts een voorbeeld van het totaal aan mogelijkheden waarop de overheid contacten aangaat met burgers. In Nederland heeft de mondige burger het toneel veroverd in een tijd dat het Internet steeds breder wordt gebruikt. Collega's, en mensen buiten organisaties praten veelvuldig met elkaar via Internet, dit levert horizontalisering in menselijke verhoudingen op. Horizontalisering werkt in de hand dat burgers van overheidsinstellingen

verwachten dat de medewerkers een houding hebben van volwassenen onder elkaar (RMO, 2001). De overheid presenteert zich meer en meer als een bedrijfsmatig opererende netwerkpartner, die de klant centraal stelt. Een klantgerichte organisatie gaat uit van responsiviteit richting de klant. Een responsieve overheid reageert op tijd, komt afspraken na, boekt tijdig resultaten, informeert de burger adequaat, werkt op basis van principes van eerlijkheid, streeft marktcompetitieve kwaliteit en prijzen in haar werkwijze na, streeft naar klanttevredenheid en laagdrempeligheid bij de front-office.

b. ICT en overheidscommunicatie

De technologische ontwikkelingen hebben een grote impact gehad op de communicatie tussen burger en overheid, maar ook op burgers onderling. Verkiezingsprogramma's worden gemaakt door uitwisseling van gedachten van mensen door het hele land via het internet. Nieuwe samenlevingsconcepten worden virtueel door burgers via de markt uitgetest, zoals The Sims, het strategiespel waarvan de virtuele levens zich met name afspelen in Alphaville. En sommige mensen schrijven dit spel een revolutie toe in de manier van politieke omgang: De stap van televisie kijken naar de politiek lijkt groter dan de stap die je moet nemen als je eerst een actieve politicus bent in een videospel en daarna in de echte wereld (Jenkins, 2006). In zijn rol als meebeslisser wordt de burger vaak een aanbod gedaan om digitaal te reageren op vraagstukken van ruimtelijke ordening (Tilburg, Heuvelplein, 2007, Groningen, herinrichting Grote Markt, 2007 etc.).

De rol van techniek en ICT is hierbij heel belangrijk, ook al wordt er nog steeds veel rekening gehouden met de geschatte twintig procent van de burgers die geen toegang tot internet hebben (EGEM, 2004). Soms wordt een nieuwe kloof hierbij geduid, namelijk die tussen burgers zonder toegang tot Internet en de digitale informatie- en kennissamenleving en burgers die zich hier met gemak in bewegen.

2.3.2. Overheidssturing

Sturing van de overheid op gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en geparticulariseerd vertrouwen gebeurt indirect via sociaal beleid en participatieprojecten, programma's, en processen. Deze twee vormen van vertrouwen ontstaan als bij-producten van de vorming van netwerken. Percepties over de betrouwbaarheid van overheidsmedewerkers zijn hierbij belangrijk over hoe de overheid wordt gewaardeerd door de burger. Sociaal vertrouwen is in Nederland op de beleidsagenda verschenen sinds de publicatie van het rapport *Vertrouwen in de buurt* (WRR, 2005). Sindsdien sturen verschillende gemeenten in Nederland bewuster op specifieke sociale ontwikkelingen, waaronder veiligheid, integratie, werk, empowerment, verbetering van de taal, vermindering van discriminatie, en emancipatie (Programma Sociaal 2006-2010). In deze paragraaf aandacht voor de context van overheidssturing op sociale processen, een analyse van spanningsvelden bij sturing, en een beeld van de verschillende sturingsstijlen van de overheid.

1. Context van overheidsturing op sociale processen

Bij het sturen op sociale processen in steden, is het praktisch van te voren een beeld te hebben van het verschil in buurten en wijken. Een buurt en/of stadsdeel met veel achterstand, heeft ook vaak een lager onderwijsniveau. Mensen hebben vaker meer afstand tot de overheid en spreken ook vaker de Nederlandse taal niet. In deze gebieden wordt minder toekomstgericht nagedacht. Middenklasse buurten hebben vaak wijkraden of ander collectief overleg waar door de overheid gemakkelijk op aangesloten kan worden. Voorstandsbuurten bestaan vaak uit hoogopgeleide mensen die bestuurlijk vaardig en mondig zijn. Ze grijpen vaak naar het wapen van de formele, individuele procedure via een advocaat of benaderen rechtstreeks de wethouder of de media. Al deze verschillende typen buurten vereisen een verschil in aanpak (WRR, 2005).

2. Analyse spanningsvelden

De overheid heeft verschillende rollen. De rollen van beleidsmaker, serviceverlener en handhaver van de openbare orde kunnen elkaar in de weg staan, als het gaat om sturing op sociale processen waarbij als bij-product geparticulariseerd vertrouwen en gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen kan ontstaan. In het rapport *Vertrouwen in de buurt* (2005) worden een aantal spanningsvelden in beeld gebracht waar de overheid mee te maken kan hebben bij het sturen op sociale processen in de buurt. Ik heb hier zelf de overweging beleidsmatig of projectmatig aan toegevoegd. Deze vijf spanningsvelden zijn eigenlijk overwegingen te noemen. Hier volgen vier overwegingen voor een aanpak van de overheid::

- a. *gedifferentieerd of uniform*: Differentiatie dwingt tot het accepteren van een zekere mate van rechtsongelijkheid, terwijl bestuurlijke en politieke mechanismen er meer op gericht zijn om gelijkheid tot stand te brengen. Voor differentiatie is ruimte nodig voor ambtelijke en professionele discretionaire bevoegdheid. Differentiatie kan ook de beeldvorming van betrouwbaarheid in gevaar brengen.
- b. *integraal of functioneel/sectoraal*: De overheid heeft te maken met een burger die het liefst één overheidsloket wil. De overheid is traditioneel ingedeeld in sectoren waarin haar producten onderverdeeld zijn. Wanneer een wijk aangepakt wordt, is een integrale aanpak vaak gewenst, terwijl er sectoraal wordt gewerkt.
- c. *coproductie op opgelegd*: Moet de overheid optreden als handhaver of als projectleider? Is repressie niet nodig dan ligt de weg naar een coproductie meer open. Willen beleidsmakers fungeren als ondersteuner voor initiatieven van onderop of als handhaver van spelregels?
- d. *gepaste afstand of dicht erop*: Hoe stuurt de overheid, juist met een keuze voor een gepaste afstand tot civil society en burger of juist door er heel dicht op te zitten? Ook bij deze belangenafweging is het van belang te weten of repressie in het spel is (WRR, 2005).
- e. *beleidsmatig of projectmatig*: Gaat het om een lange termijn aanpak of om een project?

3. Sturingsstijlen

Als het verschil in stadsdeel/wijk in beeld is en de overwegingen en spanningsvelden zijn duidelijk, dan ligt de keuze voor een sturingsstijl meer voor de hand. In deze paragraaf duid ik een aantal sturingsstijlen actueel in overheidsland. Per sturingsstijl ga ik kort in op de relatie met sociaal vertrouwen.

a. Coproductie

Met wijkspreekuren, wijkbudgetten met tussenkomst van een wijkambtenaar houdt de gemeente grip op de wijk en het proces. Er zijn wijkambtenaren nodig die de agenda van de *backoffice* kunnen beïnvloeden, om de kokers te kunnen doorbreken. Het is een vraaggedreven aanpak waarbij de gemeente zich meer opstelt als ondersteuner van initiatieven van bewoners en veldwerkers. Zoals bij brede scholen en buurtpreventie, gelden er nauwelijks *top down* doelstellingen, maar is er ruimte voor *bottom-up* maatwerk. De uit de Verenigde Staten overgewaaid ABCD-benadering is hier een voorbeeld van. Het uitgangspunt van deze manier is dat het voortbouwt op de sterkten (kwaliteiten) van bewoners (o.a. in Delfhaven). Geen behoefteninventarisatie, maar een buurtavond waarbij gediscussieerd wordt over de vraag wat de buurt, en overheid en sociale spelers zelf kunnen doen als het gaat over buurtveiligheid. Buurten worden uitgedaagd een buurtvisie op te stellen. In deze benadering is empowerment een duidelijk uitgangspunt, namelijk wat kunnen bewoners zelf actief doen om bijvoorbeeld de veiligheid te vergroten. Deze vorm van sturing

stimuleert burgerparticipatie en de vorming van netwerken en sluit daarmee aan op de kenmerken van geparticulariseerd vertrouwen.

b. Top down

Als er urgente situaties zijn dan moet die overheid immers adequaat, snel en vaak repressief optreden. Soms mogen overheid en sociale spelers echter geen afstand nemen. Speciaal in achterstandswijken is een 'nabije' overheid van belang om verloedering geen kans te geven, de veiligheid te waarborgen en ouders van kinderen bij de scholen te betrekken en waar nodig de sociale vangnetten te versterken (WRR, 2005: 115-130). De aandacht ligt snel bij aansturing van bovenop zoals bij het project 'Mensen Maken de Stad' in Rotterdam. Dit is een voorbeeld van *government*-aanpak. Het is overheidsbeleid gericht op het nemen van eigen verantwoordelijkheid door burgers en maatschappelijke organisaties. Het komen tot gedrag- of straatregels wordt ondersteund, gefinancierd en van 'bovenaf' geïnitieerd. Repressief beleid kan het gegeneraliseerd interpersoonlijke vertrouwen in gevaar brengen. Democratie en sociaal vertrouwen vertonen een sterke correlatie met elkaar. Repressieve overheden ontmoedigen sociaal vertrouwen (Booth and Bayer, 1998: 43). Bij repressief beleid zoekt de overheid de grens op wat kan om het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen niet te schaden.

c. Vraagsturing

In de Westerse wereld zijn er doelen geformuleerd naar een meer burgergecentreerde wijze van *governance* (Bekkers, Fenger en Korteland, 2005, in: Edwards, 2006). Deze programma's suggereren echter dat burgers *empowered* (eigen kracht) genoeg zijn, zonder de vraag te stellen of dit werkelijk zo is (Edwards, 2006). Dit is interessant, de burger wordt middels vraagsturing een enorm mondige kracht toegedicht. Het is een reactie op een centralistisch en outputgedreven organisatie van de jaren tachtig. Vele organisaties hebben zich dan ook gekanteld, maar weten niet altijd hoe verder te gaan met termen van horizontalisering, meer benchmarken en meer burgergericht (RMO, 2002). Duidelijk bij deze vorm van sturing is dat de burger centraal gesteld wordt. Accountability en transparante processen, benchmarken en servicegerichtheid zijn hierbij de termen. Een meer bedrijfsmatige manier van werken geeft bij vraagsturing een burger die meer trekjes heeft van een consument, die met marketing *tools* verleid wordt tot deelname, het sluiten van contracten of anders. De civil society als tussenlaag is hierbij een complexe schakel. Bij een vraaggerichte benadering gaat de overheid uit van een burger, consument en coproductent zonder een persoonlijk gezicht. Het gaat om het formele gezicht van de overheid waarmee de overheid zijn klantgerichte aanpak wil bevestigen. De overheid is hier meer uit op onpersoonlijk vertrouwen, dan op persoonlijk vertrouwen, en stuurt impliciet meer aan op gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen.

d. Frontlijnsturing

Op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en sociaal beleid wordt veel nadruk gelegd op de uitvoering in de frontlijn. De stad Rotterdam heeft in haar collegeprogramma 2002 de nadruk gelegd op de uitvoering van het veiligheidsbeleid (Tops, 2007). Frontlijnwerken was het gevolg. Zo kent Rotterdam het Stadswachtteam, het Interventieteam en een aantal stadsmariniers die werken in '*hotspot*' gebieden. De stadsmariniers zijn aangesteld als een tijdelijke 'versneller' van slechte leefbaarheidssituaties. Intersectorale samenwerking is het motto. De marinier is een persoon die een bepaalde 'zwaarte' heeft (bijvoorbeeld de ex-directeur van het havenbedrijf). Het zijn de *cowboys* van Rotterdam, die wekelijks in contact staan met de burgemeester (Veninga en Nandoe, 2004). Gepast te handelen is de kunst. De frontlijnwerkers moeten iedere keer hun legitimiteit verdienen. De privésfeer van de burger kan bij het optreden van bijvoorbeeld de Interventieteams ernstig aangetast worden om erger onheil te voorkomen (bijv. Hennep kwekerijen, illegale onderverhuur). Medewerking van de burger is belangrijk. Vaak gaat het om burgers die zelf op heel veel vlakken falen om te

voldoen aan de eisen van de formele stad (bijvoorbeeld kinderen gaan niet naar school, rekeningen zijn onbetaald, huur wordt betaald aan malafide huiseigenaar). De Rotterdam Wet heeft de mogelijkheden van de staat om controles uit te oefenen vergroot. Deze vorm van sturing heeft repressieve kanten. En repressie kan de mate van gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen aantasten.

e. Zelfsturing

Dit is eigenlijk geen concrete sturing, maar de overheid is er wel bij betrokken. Een interessante vraag is onder welke condities de overheid kan vertrouwen op de werking van zelfregulering van bewonersinitiatieven (de Meere, Boonstra 2006). De overheid heeft weinig oog voor zelfregulering 'van onderop'.

Bij de aanpak 'van onderop' speelt de civil society een grote rol. Een voorbeeld van deze *governance*-aanpak is de manier hoe gemeentelijk beleid en civil society samenwerken bij het ingrijpen op de leefbaarheid van het dorp Reduzum in Friesland, waar voornamelijk 'maatschappelijke' zelfregulering het leven veranderde. De bewoners van het dorp werkten zonder interventie van de overheid aan woningbouwprojecten, en deelden hun waarden. Dit staat in contrast tot het Rotterdamse voorbeeld van de stadsetiquette, waarbij professionals het project sturen met een van bovenaf opgelegd ambitieniveau om de bovenste sport van de resultatenladder te halen. Hier wordt dan ook gesproken over 'geconditioneerde' zelfregulering. In de literatuur zijn de succesfactoren van zelfregulering: overlap tussen publieke en private belangen, een relatief klein aantal actoren met een gevoel van lotsverbondenheid, een goede naleving van de regels, mensen die zich opstellen als 'politiek burger' en een reguleringsarrangement met zelfevaluerend vermogen (de Meere, Boonstra, 2006). Hier worden twee soorten zelfsturing besproken. De *governance* aanpak is gericht op vertrouwen in netwerken en kan geparticulariseerd vertrouwen genereren. Zelfsturing is echter ook een vorm van het creëren van netwerken waar mensen elkaar moeten leren kennen, zodat geparticulariseerd vertrouwen kan ontstaan. En of dit nu 'geconditioneerd' is of niet, dat maakt niet zoveel uit. De repressie die hier van uit gaat, heeft geen invloed op het spanningsveld van democratische actoren, omdat het slechts uitsluiting van een kleine hoeveelheid financiële middelen tot gevolg kan hebben.

f. Netwerksturing

Op wijk-, buurt- en stadsniveau zijn verschillende netwerken die zich met (een deel van) de wijkveiligheid bezighouden in Rotterdam. Een deel van deze netwerken richt zich op de fysieke ruimte ('schoon en heel') en op woonoverlast, maar de meeste netwerken zijn georganiseerd rondom de zorg voor of aanpak van personen en groepen (Kremer in RMO, 2004). In een netwerk werken instanties niet langer langs elkaar heen, maar proberen ze juist op basis van een gelijkwaardige inbreng te werken en een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de persoon, het gezin of de groep over wie het op dat moment gaat. Vervolgens spreken de netwerk partners af wie welk initiatief neemt ten aanzien van de betreffende persoon of groep. Deze aanpak wordt de integrale benadering genoemd. Een slagvaardig netwerk zou volgens onderzoeksbureau Regioplan uit niet meer dan acht personen moeten bestaan. Interessant bij de netwerksturing is dat er verschillende organisaties in zitten zoals politie, justitie (meer repressief) en jongeren- en welzijnswerk (meer gericht op mensen en 'alsnog een kans'). Hier zijn cultuurverschillen te duiden tussen politieke daadkracht en sociale reflexiviteit. Maar ook normatieve verschillen. Waar politie en justitie bij hardkernjongeren al gauw vinden dat ze hun laatste kans hebben verbruid, zijn partners als Jeugdzorg en reclassering of de kinderscherming vaker geneigd om de jongere alsnog een laatste kans te geven (Kremer, in RMO, 2004).

Netwerksturing waarbij geen repressie wordt gebruikt is bij uitstek een vorm waar geparticulariseerd vertrouwen gevormd kan worden. Wanneer repressie in het spel is kan dit een effect hebben op het te verkrijgen gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen.

2.3.3. *Proposities*

In deze paragraaf staat de rol van de overheid centraal in het organisatorische relationele web waarin gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen tot stand moet komen.

Vertrouwenswekkende instituties, burgerparticipatie en responsieve overheidscommunicatie zijn van belang om de relatie met de burger te faciliteren. De manier waarop de overheid met haar burgers communiceert en de beeldvorming van de burger over de werking van de overheid zijn belangrijk voor de indruk van een betrouwbare overheid. De overheid stuurt op verschillende manieren processen, programma's en projecten aan waarbij gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en geparticulariseerd vertrouwen als bij-producten kunnen ontstaan. De overheid stuurt dus indirect op sociaal vertrouwen. Vrijwillige associaties, zoals verenigingen en andere netwerken waar de overheid geen financiële invloed op heeft, vormen een bijzondere schakel tussen burger en overheid. Bij coproductie van beleid, zelfsturing en netwerksturing kunnen organisaties uit het maatschappelijk middenveld of de civil society medepartners en medebepalers zijn. Bij frontlijnsturing, top down sturing en vraagsturing voert de overheid de regie over processen. De verschillende concepten van overheidssturing op sociale projecten, programma's en processen is complex met de schakel van de civil society en het maatschappelijk middenveld tussen overheid en burger.

Propositie 1:

Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen is gerelateerd aan een betrouwbare overheid. Vertrouwenswekkende instituties, burgerparticipatieprocessen, een responsieve houding van de overheid en de beeldvorming van de burger over de betrouwbaarheid van de overheid, zijn belangrijk voor een indruk van een betrouwbare overheid.

Propositie 2:

De overheid moet zelf betrouwbaar zijn om vertrouwen te genereren tussen burgers. Via sociale projecten, programma's en processen stuurt de overheid indirect op het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en het geparticulariseerd vertrouwen. Het concept van overheidssturing op sociale projecten, programma's en processen is complex via de schakel van de civil society en het maatschappelijk middenveld – de 'tussenlaag'.

2.4. Wat is de rol van *civil society* en maatschappelijk middenveld?

Als het gaat om sociaal beleid heeft Amerika een veel grotere civil society dan Nederland. In Nederland wordt meer gesproken over het maatschappelijk middenveld. Het verschil in organiserend vermogen van een organisatielaag tussen overheid en burger is interessant. In dit hoofdstuk komen de begripsafbakening, de verschillende rollen die deze 'tussenlaag' heeft, en de effecten van deze laag aan bod. Ten slotte volgt een hoofdstuk met verschillende typen organisaties.

2.4.1. *Begripsafbakening*

Het begrip civil society gaat over vrijwillige associaties, die niet door de overheid worden gesubsidieerd. Hiermee onderscheiden ze zich van overheidsorganisaties, marktorganisaties en de privésfeer. Hieronder duid ik de begrippen door kort in te gaan op het in Nederland sterk aanwezige maatschappelijk middenveld en de in Amerika overheersende non-profitsector.

1. maatschappelijk middenveld

In Nederland wordt het begrip maatschappelijk middenveld soms verward met civil society (ook in beleidsstukken van de overheid). Het maatschappelijk middenveld in Nederland bestaat vooral uit door de overheid gefinancierde organisaties, in tegenstelling tot organisaties binnen de civil society die geen overheids subsidie krijgen. In Nederland zorgt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning voor een ommezwaai van het puur door de overheid gesubsidieerde maatschappelijk middenveld naar een keuze voor meer initiatieven vanuit de civil society (SCP, 2005: 181). Dat betekent dat òn het maatschappelijk middenveld òn de civil society aan veranderingen onderhevig zijn in Nederland. De voorspelling is dat het maatschappelijk middenveld zal blijven bestaan, echter in een lossere en meer vluchtige gedaante (Andere Overheid, Verkenningen). En de inzet is dan ook een nieuwe balans tussen overheid en traditionele en nieuwe civil society naast organisaties van het maatschappelijk middenveld, waarbij vooral het lokale niveau zich kan ontwikkelen (WMO, 2006).

2. Non-profitsector

In Amerika is de civil society wat gemakkelijker te duiden, omdat de overheid niet zoveel organisaties in het maatschappelijke middenveld subsidieert. Of slechts een klein percentage van de totale exploitatie van een organisatie. De meeste organisaties in Amerika hebben hun oorsprong in de civil society. Hiertoe behoren ook de organisaties in de non-profit sector. Beide bevinden zich tussen de markt en de staat als een sociale en politieke sfeer en een economische sfeer. Het centrale criterium voor de civil society is vrijwilligheid (Dekker, 2005). In Amerika zullen vrijwel de meeste non-profit organisaties ook tot de civil society behoren. In Nederland bestaan een aantal non-profitorganisaties die niet deel uitmaken van de civil society, namelijk de voor het merendeel door de overheid gesubsidieerde organisaties. Veel onderzoek naar de civil society in Nederland richt zich dan ook op de 'private' non-profit organisaties, in het bijzonder degenen die met vrijwilligers werken (Meijs, 2004). Ook burgers participierend in groepsverband die een bepaald gezamenlijk doel nastreven, behoren tot de civil society.

Alexis de Tocqueville reisde in 1830 naar de USA. Hij was een aristocratische Fransman die in die tijd erg onder de indruk raakte van de Amerikaanse cultuur tot het vormen van associaties. Wat in het verre Europa voornamelijk werd gedaan door een kleine groep leidende aristocraten, werd in Amerika opgepikt door duizenden mensen die een belang wilden nastreven, politiek, economisch of sociaal. In die tijd vlak voor de Franse revolutie, zag hij het als een noodzaak dat mensen elkaar beïnvloeden door de wederkerige invloed van mensen onderling in vrijwillige associaties. Iets dat hij niet zo tegenkwam in de democratiën van het oude Europa (de Tocqueville; 1840, in: Hammack, 1998).

De **neo-Tocquevillianen** stellen dat de *civil society* een domein is dat autonoom van de staat georganiseerd moet worden. Hoe meer staat, hoe minder *civil society*. En Herreros vertaalt dit in zijn boek '*Why trust?*' met het paradigma van onderzoek op het gebied van sociaal kapitaal: 'Het betekent dat de staat de ontwikkeling van vrijwillige verenigingen hindert, of dat verenigingen door de staat ontwikkeld veel minder sociaal kapitaal genereren omdat ze spontaniteit missen (Stolle and Rochon, 1999, Fukuyama: 1998, in: Herreros, 2004: 73)'.

In deze scriptie gaat het over de 'tussenlaag' tussen burgers en overheid. Soms zijn het hybride organisaties, soms organisaties uit de civil society en soms organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

2.4.2. Rol van de 'tussenlaag' (civil society en maatschappelijk middenveld)

Welke rol speelt de organisatielaag tussen burger en overheid als het gaat om het creëren van sociaal vertrouwen? Als georganiseerde en vertegenwoordigende 'oren en ogen' van de samenleving, heeft deze organisatielaag een behoorlijke potentie indirect te kunnen sturen op de twee vormen van sociaal vertrouwen. Wanneer het gaat om het stimuleren van het bij-

product sociaal vertrouwen, zijn vrijwillige organisaties zoals die in de civil society (Herrerros, 2004) van groot belang. Vrijwillige organisaties dienen allerlei belangen. Kijk naar de verzameling mensen die zich groepeerd rondom de G8 top in Heiligendam, en de WTO in Seattle. Via het Internet hebben duizenden mensen elkaar gevonden in het bundelen van een politieke boodschap. De WMO heeft met de mogelijkheden mantelzorg te financieren, ook de vrijwilligheid georganiseerd. De organisatie van de tegencultuur bij de WTO was groot doordat het ledental van de organisatie aanzienlijk was. De rol van de civil society lijkt afhankelijk te zijn van verwachtingen van burgers en overheid, globale trends zoals technologisering, modernisering en individualisering, maar ook cultuurverschillen, ledental en kwaliteit. In deze paragraaf stip ik deze punten aan.

1. Verwachtingen

De rol van de civil society wordt mede bepaald door de verwachtingen die burgers en overheid hebben van deze civil society. Er zijn twee verwachtingen te benoemen richting de civil society, namelijk publieke opinievorming en de vorming van sociaal kapitaal (Dekker, 2002). Burgers identificeren zich met collectieve problemen, en beïnvloeding van politieke processen binnen staatsverband, en organiseren zich hierin. Dit zijn de organisaties met als doel publiekeopiniëvorming. Met sociaal kapitaal wordt de sociale kant benadrukt: het in sociale netwerken opgeslagen vermogen tot samenwerking. En Putnam beschrijft dit als volgt : '*...refers to features of social organisation, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions*'.

2. Globale trends

De aandacht voor wat ons bindt buiten de markt en de staat en boven de privé-sfeer is toegenomen (Dekker, in SCP, 2004). De economie is veranderd in een flex economie waar mensen hun eigen interesses naleven. Het gaat om projecten, ontmoetingen en belevingen. De virtualisering van sociale relaties is een ontwikkeling voor de sociale infrastructuur van de civil society. Veel meer mensen kunnen gelijktijdig communiceren en participeren dan via *face to face* contacten. Via allerlei *weak ties* worden vele ideeën verspreid en komen mensen met heel verschillende achtergronden met elkaar in contact (SCP 2004). De toekomstige rol van de traditionele clubs als vakbonden en kerken is die van *billboards voor de noden van de maatschappij* (SCP, 2004 Updike), waar andere organisaties en zelfstandig functionerende burgers zelf verder mee aan de slag gaan. De moderne samenleving (fragmentering, individualisering) geeft de civil society nog steeds de rol om een relatie te leggen tussen het publieke en het private, het individuele en het sociale, publieke ethiek en individuele belangen en individuele passies en publieke zorgen (Seligman, in Dekker, 2002).

3. Cultuurverschillen

Ten aan zien van de civil society zijn er in Nederland en Amerika wel een aantal cultuurverschillen te onderkennen. Hieronder een beschrijving van Nederland en een uit Amerika.

a. Nederland

'Het zoeken is naar een nieuwe rolverdeling tussen overheid, burger en civil society (Kabinetsvisie Andere Overheid, 2003). Nederland valt internationaal op door een grote en vitale civil society, met de grootste non-profitsector ter wereld. Daarom wil de overheid een goede relatie met de civil society ontwikkelen (WMO, 2006).

Tussen 1980 en 2000 groeide in Nederland het aantal leden van de grote maatschappelijke organisaties op het vlak van internationale hulp en solidariteit, consumentenbelangen, en sport en recreatie van 16,7 naar 26,8 miljoen (SCP, 2002: 246-247)

De kabinetsvisie beoogt een maatschappelijk contract waarin een nieuwe vorm van burgerschap een plek krijgt. Aanpassingen vanuit de overheid zijn wel gewenst, namelijk terughoudender in interventies, minder centralistisch en detaillistisch zijn, meer horizontale verantwoordingsrelaties mogelijk maken, minder verstatelijking veroorzaken zodat legitimatie en vitaliteit behouden blijft, en minder subsidie geven (Kabinetsvisie: 9, 10). De overheid zet in op meer ruimte laten aan mede-overheden en streeft daarmee 'moderne interbestuurlijke verhoudingen' na (Kabinetsvisie: 14,15).

b. Amerika

Amerika laat een ander beeld zien. De overheid is veel meer op een afstand bij sociale ontwikkelingen. Hierdoor heeft de civil society de rol genomen van belangen organisatie gericht op empowerment van de burger, zeker in steden met achterstandswijken. De meeste van deze organisaties huurt een *grantwriter* in om de doelen van de organisatie te voorzien van de juiste fondsen. Soms zitten hier overheidsfondsen bij, meestal wordt het grootste gedeelte van de financiering verzorgd door charitatieve of bedrijfsfondsen. *Empowerment* van de burger is één van de belangrijkste doelen.

In Detroit zijn er vele leiderschapsprogramma's, begeleidingsprojecten, zoals *Looking for my sister*, een project voor vrouwen en mannen die slachtoffer zijn geworden van het bovenmatig huiselijk geweld, *Big brother, big sister*, een vrijwilligersproject voor kinderen die grote achterstanden hebben opgelopen, *Detroit Stand up for Kids*, een vrijwillige organisatie die probeert kinderen in beeld te krijgen die zijn verwaarloosd en zich verschanst hebben in de leegstaande gebouwen, en *Access*, een Arabisch-Amerikaans gefinancierde organisatie die zich inzet voor onder andere nieuwe immigranten in Amerika, zet zich in om deze groep te empoweren wel hun stem uit te brengen tijdens de *mid-term* en de landelijke verkiezingen (Veninga, in: Wordt Vervolgd, 2007).

4. Ledental

Grote organisaties van de civil society bepalen niet meer de identiteit van mensen alleen door er lid van te zijn (SCP 2005). Het ledenaantal van een aantal is gedaald in de laatste decennia (bijvoorbeeld politieke partijen) en een aantal is gestabiliseerd (vakbonden). De participatiegraad van de traditionele civil society in Nederland wordt gemeten door het Sociaal Cultureel Planbureau. Metingen zijn gedaan bij traditionele organisaties als politieke partijen, vakbonden, kerkgenootschappen, sportbonden en milieuorganisaties. De participatiegraad is niet een directe graadmeter voor sociaal vertrouwen. Maar participatie is een katalysator de vorming van geparticulariseerd vertrouwen. In Nederland blijkt dat een aantal van de traditionele civil society organisaties, zoals bijvoorbeeld vakbonden en kerken, nog steeds goed scoren (zie kader).

Politieke partijen laten een daling zien van het aantal leden sinds de jaren tachtig. De organisatiegraad is in Nederland met 2,5% het laagst van heel West-Europa. In 2003 waren ongeveer 1,9 miljoen Nederlanders lid van een vakbond. Iets meer dan in de jaren ervoor, maar een stabilisering is er te zien. De kerken zijn de *winners*. Ondanks de secularisering boeken de Protestantse kerk, de Rooms katholieke kerk, de oud-katholieken, de doopsgezinden en remonstranten gezamenlijk bijna zeven miljoen in hun officiële registers opgenomen leden. Ongeveer 1,2 miljoen kunnen beschouwd worden als regelmatige kerkganger, waaronder een half miljoen vrijwilligers. Ook voor de naar schatting 945.000 islamieten in ons land geldt dat hun geloof belangrijk is in het dagelijkse leven (een stijging van negentig procent ten opzichte van 1990). Uit onderzoek blijkt dat Protestanten een hoge correlerende score hebben op het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen (You, 2005). De sportwereld staat bekend als het meest populaire segment van het Nederlands verenigingsleven. Sinds 1995 is er een lichte stijging van vooral individuele sporten. De milieu-organisaties hebben in 2004 veel leden verloren, namelijk 150.000. Voornamelijk is dit te wijten aan terugloop bij drie grote organisaties namelijk Natuurmonumenten, Greenpeace en IFAW. De verklaring die hiervoor gegeven wordt, is dat mensen meer individueel een boom of een dier, zoals een zeehond bij Pieterburen, adopteren (SCP, 2006).

Als de zoektocht naar meer responsieve vormen van overheid zich focused op de introductie van relevante groepen bij het beleidsproces, wordt de kwaliteit van de civil society een van de belangrijkste factoren van democratie en haar effectiviteit (Daemen, 2000). Een aantal punten zijn van belang bij het bepalen van de kwaliteit van de civil society, namelijk:

- a. mate van representativiteit van de georganiseerde maatschappij. Is er ondervertegenwoordiging?
- b. kwaliteit van het lidmaatschap van civil society. actief lidmaatschap of slechts papieren bijdragen?
- c. ervaring van civil society om het spel van groepsdemocratie te spelen
- d. houding van overheid naar groepsinvloeden
- e. veiligheidsmechanismen tegen excessieve groepsbelangen. Politieke partijen zijn meer pro-actief
- f. vooruitzichten voor civil society in moderne individualistische maatschappijen. De communautaristen: vrees voor erosie door gebrek aan sociale cohesie
- g. capaciteit politici en ambtenaren voor nieuwe vormen van publiek management (Daemen, 2000)

2.4.3. Effecten van de 'tussenlaag'

Participatie van burgers aan netwerken binnen de civil society levert volgens sommige wetenschappers *civic skills*, namelijk burgerschapsvaardigheden, op (Barber en Muhlberger, in Dekker, 2002) zoals het deelnemen aan vergaderingen, het houden van toespraken etc. Zij hebben het ook over het ontwikkelen van burgerdeugden, zoals aandacht voor het collectieve belang, bereidheid om zich te laten overtuigen door redelijke argumenten, betrouwbaarheid en kritische vaardigheden. Burgerschapsvaardigheden kunnen handig zijn bij de deelname aan publieke debatten of andere democratische processen. Organisaties in de 'tussenlaag' stimuleren mensen tot politieke participatie en het mobiliseren van groepen tijdens verkiezingen. Voorbeelden hiervan zijn Train, een participatieorganisatie in Rotterdam, en Access, een adviesorganisatie voor Arabische Amerikanen in Detroit. De Nederlandse regering promoot in haar programma de Andere Overheid vormen van actief burgerschap via de civil society. De regering gaat daarbij uit van burgerschapsvaardigheden als, zelfredzaamheid, betrokkenheid en mondig zijn (meer hierover in paragraaf 2.5.2). Organisaties die deze vaardigheden organiseren, stimuleren indirect voornamelijk het geparticulariseerd vertrouwen dat mensen onderling creëren in netwerken. Mensen werken in groepen samen, beïnvloeden ze elkaar en vormen een gemeenschappelijke taal. Doordat mensen deze vaardigheden ontwikkelen, in relatie met elkaar, ontstaat geparticulariseerd vertrouwen.

2.4.4. Typen organisaties

Er is onderscheid te maken in de rollen van organisaties die opereren in de civil society. In deze paragraaf ga ik kort in op drie specifieke typen organisaties die in het kader van het onderzoeksthema van belang zijn, namelijk de partner in een netwerk, de organisatie gericht op *empowerment* en de pressiegroep.

1. Partner in netwerk

De gemeente Amsterdam heeft bij het ontwerpen van beleid voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning als uitgangspunt dat de civil society ook groeikansen krijgt. Het doel hiervan voor de versterking van maatschappelijke structuren is dat burger zijn zorgbehoeften zo goed mogelijk binnen het eigen netwerk organiseert. De gemeente heeft daarin een ondersteunende rol en beoogt een verbetering van de ondersteuning van vrijwilligerswerk en mantelzorg en een verbetering van de afstemming op professionele zorgsystemen. In het plan van de WMO komt een aanpak voor de ketenaanpak voor kwetsbare groepen. Structurele samenwerking vindt meestal op twee manieren plaats, namelijk in netwerken en in ketens. Bij netwerken heeft men regelmatig overleg over gezamenlijke klanten en stemt men ondersteuningstrajecten op elkaar af. Bij ketens stemt men de werkwijze en de interventiemethoden op elkaar af. Samenwerken in netwerken is wat vrijblijvender en

samenwerken in ketens meer verplichtend, met een gezamenlijk doel en verdergaande afspraken. Daarbij is bij ketensamenwerking *het verbeteren van de dienstverlening aan de cliënt*, het ordeningsprincipe dat doorwerkt in de afspraken tussen de ketenpartners (SGBO, 2005).

3. Empowerment

Als het gaat om sociaal beleid in de Verenigde Staten nemen de *community based organisations* en de *community development associations* een grote plek in. Dit zijn non-profit organisaties die in stedelijke buurten werken en waarbij het doel is het leven van de bewoners te verbeteren. Meestal is het doel *empowerment* van burgers. Veelal werken ze samen met *block-clubs*. En deze laatste organisaties zijn samenwerkingsverbanden van bewoners van een geografisch huizenblok dat omgeven wordt meestal door vier straten. Deze *block-clubs* zijn interactie-intermediaren tussen het stedelijk netwerk, de politiek op deelterrein en de burger als bewoner. Veel organisaties met *empowerment* doelstellingen werken in buurten. Het gaat hierbij vaak om toegang tot informatie. De Wereldbank heeft een definitie van *empowerment* waarin de toegang tot informatie is opgenomen; *'the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives'* (Wereldbank, 2002). Vier sleutel factoren worden hierbij onderscheiden voor empowerment, namelijk: toegang tot informatie, lokale organisatorische capaciteit, insluiting en participatie en accountability (Edwards, 2003).

Larry Gant, associate Professor Social Work, University of Michigan: 'Voor een hele grote groep inwoners in de grote steden, specifiek in Detroit, is die *'American Dream'* nooit een startdroom geweest. Deze mensen zijn vanaf het begin al buitengesloten, en hebben nooit de Amerikaanse droom gedroomd. Ten aanzien van de staat koesteren ze geen hoge verwachtingen, en nu gaan ze door met alle beetjes die ze bij elkaar kunnen krijgen. In deze buurten is vaak veel sociaal vertrouwen, omdat deze mensen onderling afhankelijk van elkaar zijn. De één heeft een auto, waar de ander mee naar het ziekenhuis getransporteerd kan worden. Bewoners kijken uit naar de kinderen van elkaar en zo meer, en zorgen ervoor dat kinderen op de goede weg blijven. Sociale binding is hier een factor van (over)levensbelang' (interview Detroit/Ann Arbor 2006).

In Detroit zie je vele programma's waar via *leadership* ontwikkeling naar *empowerment* van bewoners van een buurt wordt gewerkt. Of organisaties die participatie stimuleren en mensen mobiliseren te stemmen voor de verkiezingen. Het gaat hierbij om bewustwording van de eigen positie en eigen kracht om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid door te stemmen. Bij Nederlandse organisaties staat empowerment wel in de aandacht, het benoemen van eigen kracht centraal of centrale regie, zijn termen die hier meer worden gebruikt. Bewonersorganisaties vervullen de rol tussen bewoners en de stedelijke en deelgemeentelijke overheid.

3. Pressiegroep

Dit zijn groepen die van buitenaf proberen een onderdeel of aspect van overheidsbeleid te beïnvloeden. Ze leveren vaak ook diensten aan de leden. Ze maken vaak onderscheid naar politieke partijen en zijn daarmee gericht op slechts een deel van de maatschappij. Ze hebben geen directe verantwoordelijkheid voor het beleid. Daarnaast leveren ze advies en informatie aan de media. Ze lokken elkaar uit. Als intermediair zijn ze een versterking van het democratisch gehalte. Veel van het werk komt met lobbytechnieken tot stand. Een bijzondere pressiegroep is het bedrijfsleven. Veelal wordt de organisatie van een pressiegroep gedomineerd door een oligarchie van professionals (Bovens, 2005). Zo is de ANWB een pressiegroep als het gaat om politieke acties tegen het rekeningrijden en Amnesty International als het gaat om kritiek op de behandeling van de krijgsgevangenen in Guantanamo Bay. In Amerika zijn de lobby organisaties in Washington een politieke factor van belang.

2.4.5. Propositions

Non-profit, civil society en maatschappelijk middenveld vormen de organisatielaag tussen overheid en burger als het gaat om sociale ontwikkelingen. Deze 'tussenlaag' bundelt vrijwillige en professionele krachten in Nederland en Amerika. Door participatie wordt indirect het geparticulariseerd vertrouwen gestimuleerd. Persoonlijk vertrouwen kan omgezet worden in gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen door deelname aan verenigingen en politieke partijen (Putnam, hoofdstuk 1).

In Amerika en in Nederland stimuleren organisaties empowerment. Dit doen ze vooral door het stimuleren van participatie aan de samenleving. Participatie aan netwerken binnen de civil society levert burgerschapsvaardigheden op. Deze vaardigheden faciliteren de vorming van geparticulariseerd vertrouwen in netwerken, en mogelijk ook het vertrouwen in de overheid.

De volgende proposities volgen hieruit:

Propositie 3:

Organisaties in Detroit en Rotterdam stimuleren empowerment van mensen onder ander door participatie aan de samenleving. Vooral participatie leidt tot versterking van sociale relaties. Uitwisseling in netwerken versterkt geparticulariseerd vertrouwen. Empowerment is echter complex in relatie tot overheid, 'tussenlaag' en burger.

Propositie 4:

Organisaties binnen civil society en maatschappelijk middenveld stimuleren de burgerschapsvaardigheden. Deze vaardigheden empoweren mensen deel te nemen aan de samenleving. Deelname aan netwerken leidt tot vorming van geparticulariseerd vertrouwen in netwerken, en mogelijk ook tot vertrouwen in de overheid.

2.5. Wat is de rol van de burger?

De burger is weer levendig in beeld sinds de opkomst van Pim Fortuyn. Initiatieven om de burger meer te betrekken bij beleid zijn er al sinds jaren. Van het jaren negentig interactief beleid (Klijn, Daemen ea), naar meedoen en participeren (Kabinetten Balkenende I, II en IV) naar zelforganisatie (Van Gunsteren, 2006) van burgers met onpersoonlijk vertrouwen richting de democratie die op basis van *lifestyles* en gedeelde *tastes* (Edwards, 2006) hun (politieke) belangen zeker stellen in de samenleving. Burgerschap is de status van burger-zijn. En die status heeft vele veranderingen meegemaakt van de participerende burger in de 'agora' van het oude Griekenland tot de participerende burger aan meervoudige inspraak- en participatiemogelijkheden van de huidige *governance* structuren.

In deze paragraaf ga ik eerst in op de verschillen in burgerschap tussen Nederland en Amerika. In de tweede paragraaf schets ik de burgerschapsvaardigheden. De derde paragraaf gaat over burgerschap in relatie tot *governance*, waarna een paragraaf over burgers en vertrouwen in de buurt volgt. De vijfde paragraaf gaat over burgerrollen versus de overheid. De zesde paragraaf gaat over burgerschapsstijlen, de zevende over burgerinitiatieven en in de laatste paragraaf beschrijf ik hoe ik tot de laatste twee proposities kom.

2.5.1. Verschillen in burgerschap: Nederland en Amerika

Een burger is van oorsprong een stedeling in Nederland. Burgers woonden binnen de stadsmuren, en deelden in de voorrechten die ooit aan de plaats van hun vestiging waren verleend. Pas laat in de achttiende eeuw begon men de woorden burger en Nederlander als synoniemen te gebruiken. Echter in die tijd werden de leden van de Tweede Kamer nog steeds niet rechtstreeks gekozen door het volk. Burger en democratische staatsburgerschap werden pas met elkaar verbonden toen Thorbecke zijn nieuwe grondwet werd ingevoerd in 1848, die de verhouding burger en overheid ingrijpend wijzigde. Ministers werden rechtstreeks verantwoordelijk aan het parlement, niet meer aan de Koning en de Tweede Kamer werd regelrecht gekozen door de kiezers. En daarmee was de macht in eerste instantie aan de mannelijke burger, pas in 1918 kregen ook vrouwen kiesrecht. (Deursen, 1996: 15 -31).

In de Amerikaanse samenleving was de term burgerschap al veel eerder actueel. Vanwege het grote aantal immigranten was het al vroeg belangrijk te bepalen wie burger is en wie niet en wie de met burgerschap samenhangende rechten kan claimen. Langzamerhand is het begrip burgerschap in Nederland opgeschoven van de neo-republikeinse opvatting naar de communautaristische opvatting na 2004 toen er meer eisen werden gesteld aan de komst van allochtonen (Contourennota integratie 1994). De neo-republikeinse opvatting houdt in dat burgers geachte worden de taal spreken en actief meedoen aan de samenleving. Nu pleiten allochtonen voor een liberale opvatting waarbij een burger iemand is die zich aan de wet houdt.

2.5.2. Burgerschapsvaardigheden

De term burgerschap komt sinds het programma Andere Overheid (2003) veelvuldig voor in beleidsstukken (Verkenningen ea). Het begrip wordt moreel benaderd. In het programma AO zijn ideeën over goed burgerschap en beginselen van behoorlijk burgerschap. Goede burgers zijn betrouwbare partners van de overheid. Die goede burger is zelfredzaam, betrokken en mondig. (Kabinet, 2005a). Het is een verhaal waar de overheid streeft naar deregulering en van de burger verlangt dat hij zich fatsoenlijk gedraagt. De overheid intervenueert bij onbehoorlijk gedrag. En dit lijkt een complicerende factor voor een burger die aan de andere kant geacht wordt zichzelf te sturen.

De Rotterdamse overheid kiest met het programma Mensen Maken de Stad en het programma Burgerschap door middel van *top down* overheidssturing om burgerschapscompetenties bij burgers te versterken (Programma Burgerschap, 2006). De bedoeling van dit programma is om de verschillende werelden van politiek, openbaar bestuur, professionals in de tussenlaag en burgers met elkaar in contact te brengen. De competenties die hierbij benoemd worden zijn het aanspreken van mensen op elkaars gedrag, het kunnen omgaan met (in)formele rollen, situaties kunnen schatten, kunnen omgaan met diversiteit, het kunnen ontwikkelen en aanwenden van sociaal kapitaal. De bedoeling is dat deze competenties in contact met elkaar worden ontwikkeld. Het ontmoeten is van wezenlijk belang bij het ontwikkelen van burgerschapscompetenties. Andere vaardigheden zijn het vermogen om te luisteren en om je positie, ideeën en emoties zuiver uit te drukken, zelfbeheersing, zelfkennis, omgaan met verrassingen, meegaan met de bewegingen van de ander, maar ook je grenzen aangeven, oordeelkundig omgaan met je eigen vrijheid en die van de ander, etc. (Van Gunsteren, 1992: 30). Amerikaanse onderzoeken voegen daar nog algemene burgerlijke competenties als een adequate mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid, en het vermogen effectief te werken in groepsverband, aan toe, als vaardigheden voor een effectieve burgerparticipatie (Denters, 2005).

Kritiek op een 'opgelegde' versie van burgerschapsvaardigheden komt uit verschillende hoeken, waarvan de volgende er één is:

Zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid kunnen zich moeilijk manifesteren wanneer de overheid allerlei algemene beginselen en codes als een vorm van machtsuitoefening oplegd. (.....)
Burgerschapscompetenties, zoals weerbaarheid, empathie en aanspreekbaarheid, komen voort uit

primaire verbanden die burgers met elkaar onderhouden en deze kunnen gecultiveerd worden door subsidiair gezag (Ossewaarde, 2006).

Voor al de bovengenoemde burgerschapsvaardigheden is het van belang dat de burger elkaar ontmoet. En daar lijkt een uitdaging te liggen, want de ontmoetingsplekken van de burger zijn in het tijdperk van Internet, cross stedelijke en landelijke netwerken, wel wat gecompliceerder geworden, dan alleen het elkaar op buurtniveau ontmoeten (Denters, 2005)

2.5.3. Burgerschap en governance

Burgerschap suggereert een relatie met de publieke ruimte. Van de Griekse 'agora' tot de huidig versnipperde participatiemogelijkheden binnen publieke structuren is er veel veranderd. Die publieke ruimte is versplinterd tussen meerdere eigenaren. Het concept burgerschap is dan ook bijna niet los te zien van *governance*. De *shift from government to governance* vat de huidige stedelijke structuren en onoverzichtelijkheid in participatiemogelijkheden een beetje samen. Het openbare bestuur is niet zonder meer gelijk te stellen aan de (gemeentelijke) overheid. Het stadsbestuur is het geheel aan organisaties, publiek, semi-publiek en privaat, dat zich bezighoudt met de behartiging van de publieke taak (Denters, 2005). Hierbij gaat het niet alleen om klassieke overheidsorganisaties, zoals het gemeentebestuur, maar evenzeer om op afstand van de overheid opererende publieke of private organisaties als woningcorporaties, welzijnsinstellingen en publiekprivate samenwerkingsverbanden. Burgerparticipatie lijkt als een gevolg daarvan bijzonder versnipperd over velerlei structuren en verbanden. Het overzicht van de ontmoetingsplekken waar de burger zich politiek uitwisselt is hierdoor wat verloren.

In onderzoeken naar de effecten van overheidsbeleid op burgerparticipatie, blijkt dat er vele onduidelijkheden zijn. Er is een groot versnipperd aanbod van projecten en programma's op inspraak en burgerparticipatie. Er is veel versnippering en door onderzoekers wordt de vergelijkbaarheid van veel bevindingen onmogelijk gedacht (Denters, 2005). Een boeiende constatering is dat de opkomst van het aantal allochtonen bij de raadsverkiezingen van 2002 lager was dan het aantal autochtonen. Het percentage dat in Rotterdam is komen stemmen tijdens de raadsverkiezingen in 2002 is 55 procent. Het is niet duidelijk hoe groot het aandeel van allochtonen hierin was, wel is duidelijk dat het kleiner was (Denter, 2005: 8,9).

2.5.4. Burgers en vertrouwen in de buurt

In 2005 kwam de WRR uit met het rapport 'Vertrouwen in de buurt', waar de raad stelde dat sturing op buurtniveau het sociale vertrouwen van burgers onderling kan verstevigen. De gemeente Rotterdam zet stevig in met projecten in de buurt, zoals de stadsetiquette, om de leefbaarheid in de buurt te versterken. Versterking van sociaal vertrouwen via de buurt ligt niet voor de hand, met een toename van cross stedelijke netwerken, en individualiseringsprocessen. Netwerkstudies hebben aangetoond dat de buurt niet erg belangrijk is in het leven van mensen. Diverse onderzoeksresultaten tonen aan dat niet meer dan tien procent van persoonlijke relatienetwerken gevuld worden door burenelaties (Völker, 1999). Levensritmes zijn niet meer hetzelfde, waardoor burenelaties elkaar minder vaak tegen komen en het leven in buurten is anoniemer. De vormen die hedendaagse burenelaties aannemen, hangen onder meer af van de mate van buurtgebruik, de woonduur, de netwerkcompositie en de persoonlijke opvattingen over de waarde van burenelaties (Blokland-Potters, 1998, p. 188).

2.5.5. Burgerrollen vs overheid

Burgerschap kent een aantal traditionele rollen tegenover de overheid, namelijk die van stemmer, actieve deelnemer ('citoyen'), service-gebruiker en burgerconsument, coproducent van beleid, en de burger die betrokken is bij sociale zelf-governance (Edwards, 2006). Voor een goede communicatie tussen overheid en alle burgers is het praktisch de burger in al haar rollen goed in beeld te hebben. Hieronder volgen kort de typeringen.

1. Stemmer

De burger in zijn rol als politiek deelnemer aan de samenleving - namelijk de kiezer of stemmer - is een traditioneel studie object van politicologen. Een aantal van hen hebben de mate van participatie politiek bekeken vanuit het perspectief dat mensen verschillende *tastegroupes* vormen, politieke participatie als gevolg van een uiting van leefstijlen, waardoor burgers *tastes* ontwikkelen voor bepaalde vormen van participatie en mediagebruik. Deze smaakgroepen zijn cultureel bepaald. Sinds de jaren negentig zijn er verschillende auteurs die het proces van modernisering en individualisering invloed toekennen bij het ontstaan van nieuwe patronen van politieke betrokkenheid en burgerschap. Ook al is er weinig onderzoek naar de werkelijke effecten van deze trends op de keuzes van burgers richting politiek en openbaar leven. Stijlen, uit de sociologie overgewaaid *life-styles*, zelfreflectie en expressieve symboliek van mensen zijn bepalend voor participatie aan beleid. Stijlen van democratisch burgerschap omvatten relaties met partners, familie, kennissen, vrienden, burens, collega's, consumptiegedrag, ontspanning, werk en maatschappelijk, politiek en religieuze activiteit (Mochman e.a. in: Edwards, 2006). Politiek bezien vanuit deze *tastegroupes* wordt zo een activiteit van het alledaagse leven van mensen (Edwards, 2006).

2. Actieve deelnemer ('citoyen')

Dit is een deelnemer aan politieke processen, zoals beïnvloeding van de campagne en thema's van lokale agenda, en meedenken aan toekomstig beleid te behandelen in de raad. Het gaat hierbij voornamelijk om de burger als actief deelnemer in maatschappelijke organisaties, actiegroepen (bijv. protest acties) en bewonersorganisaties, etc...

3. Coproducent van beleid

Op allerlei manieren vindt er uitwisseling plaats met de burger. Van rondetafelgesprekken, tot inspraakavonden, en on-line keuze programma's voor vraagstukken met betrekking tot ruimtelijke ordening. In Detroit kwam het raadslid Sheila Cockrell naar een bijeenkomst over de recreatie in de gehele stad, waar ze vertelde over plannen en reageerde op vragen van burgers.

In Nederland is de inspraak wettelijk verankerd bij ruimtelijke plannen. De burger wordt in beide gevallen uitgenodigd het bestuur en ambtenarij een andere rationaliteit mee te geven. Ambtenaren en politici zijn geneigd te denken in taal, termen en ideeën die binnen hun fysieke werkomgeving heersen. Interactiviteit wordt vaak op initiatief van de overheid zelf ingesteld. Hierbij krijgt de massa burgers een programma aan keuzen voorgeschoteld, dat geselecteerd is door de overheid (Van Woerkum, 2000). In Flevoland wordt geëxperimenteerd met burgerjury's, waar een representatieve groep burgers, een vooraf gegeven onderzoeksvraag met betrekking tot een publieke vraagstelling, van commentaar voorziet (Edwards, 2007).

4. Burger-consument (klant) en service-gebruiker

Zaken doen vanuit de badkuip met de gemeente. Dit is een van de vele slogans uit gemeenteland in de beginjaren van deze eeuw. De filosofie van de burger als klant werd toen heel populair. Paspoorten, rijbewijzen en andere producten van de lokale overheid moesten het liefst 24-uur per dag leverbaar zijn. Ook de communicatie met de burger als consument kon beter. Nieuwe *workflow* processen waarin brieven van klanten na twee dagen behandeld moesten zijn plus ontvangstbrief eruit naar de klant en een op *output*

gestuurde organisatie waren het resultaat van de burger-consument. De tweedeling in *front-office* en *back-office* waren het gevolg hiervan (Veninga, Dolle, Bakrimi, 2004)

5. Burger en sociale zelf-governance

Burgerinitiatieven hebben in Rotterdam een grond gekregen via projecten als RotterdamIdee. Ook de Marokkaanse buurtvaders zijn een burgerinitiatief waardoor de buurtveiligheid toenam in voornamelijk Amsterdam.

2.5.6. Burgerschapstijlen

Om de communicatie met die burger te verbeteren heeft de Nederlandse overheid onderzoeksbureau Motivaction de opdracht gegeven burgers te kenmerken naar leefstijlen en houdingen van de burger tegenover de overheid om zo een goede communicatiestijl te vinden met deze burger (2001). In Amerika bestond al langer een indeling naar burgerschapstijlen via onderzoek. Hiermee wilde de overheid actief proberen een beeld te krijgen van de burger, waarmee ze een kloof ervaart, als het gaat om al haar rollen waarin ze die relatie met de burger aangaat. Deze onderzoeken leveren marketing informatie op waarmee de overheid haar houding kan bepalen richting de burger. In Amerika en in Nederland is met dit type onderzoek gewerkt.

Nederland

Deze burgerschapstijlen zijn samengesteld op basis van leefstijlen en houding ten aanzien van de overheid. Ik ga heel kort in op het verschil in stijlen. De buitenstaander is een inactieve burger met korte termijndenken, die geen interesse heeft in participatie bij welke vorm van beleid dan ook. Wanneer de overheid deze burger wil aanspreken zal ze haar boodschap zo moeten verpakken dat die op een *entertain*-achtige manier wordt gebracht. De afhankelijke burger is plichts- en gezagsgetrouw, veelal wel actief gericht op lokaal beleid. Deze groep doet vaak vrijwilligerswerk. Heeft geen interesse buiten de eigen localiteit. Er is weinig affiniteit met nieuwe media, door sociaal isolement of om privacy redenen is men wat angstig of wantrouwig. De derde groep is conformistisch. Eigenbelang, materialisme en maatschappelijke betrokkenheid spelen een rol bij deze groep, doordat ze slim omgaan met wat er op hen afkomt, zijn ze reactief te noemen. Als het eigen belang in het gedrang komt, participeert deze groep. Media spelen een belangrijke rol, selectiviteit en individualistisch zijn het *homo zappens* bij uitstek. De laatste groep zijn de maatschappijkritische burgers. Deze groep roert zich ook vanuit ideologische motieven. Ze hebben oog voor het algemene belang en zijn betrokken. Deze groep is bij uitstek coproductanten van beleid. Ze willen boodschappen doorgronden vanuit de media. Deze groep eist bijna een transparant en toegankelijk inzicht in processen van politiek en bestuur (Motivaction 2001).

Amerika

Deze vier stijlen komen overeen met een aantal typen uit Amerikaans onderzoek van Dryzek en Berejikian samengevat uit een artikel van Edwards. Zij keken hoe mensen democratie conceptualiseren en hoe ze hun politieke rollen en plichten voldoen. Vier typen burgers werden hierin beschreven, namelijk de strijdbare republikeinen, die de democratie zien als een *way of life*. Een betrokken en actieve houding tegenover politiek is belangrijk en gemakkelijk, het vereist geen sociale en economische gelijkheid. De onderdanige conservatief vindt het moeilijk de democratie te definiëren, en vindt dat de elite zijn belang maar moet dienen. Privaat liberalisme is een vorm waarbij de private sfeer heersend is. Democratie en actief burgerschap hebben geen specifieke betekenis. Individuen hebben het recht om de politiek te vermijden. De maatschappij moet niet centraal staan bij individuen, met als gevolg dat publieke discussie niet veel zin heeft. De laatste is ontevreden populisme waarbij de centrale teneur is dat we niet in een democratie leven, deze is namelijk in handen van conservatieve corporatistische elites, en de regering onderdrukt de mensen. Als gewone mensen eens wat zouden doen, dan is gelijkheid en werkelijke democratie mogelijk (Edwards, 2006).

2.5.7. Burgerinitiatieven

Rotterdam kan terugkijken op een aantal jaren Opzoomeren, een burgerinitiatief, uitgegroeid tot een gemantelde organisatie. In 2006 is er met het collegeprogramma Sociaal een sterke impuls richting ontwikkelen van sociaal beleid gegaan. Zo richt de gemeente Rotterdam zich op de sociale kwaliteit binnen de stad. Ze doet dit onder andere middels projecten die burgerinitiatieven ondersteunen zoals RotterdamIdee.

RotterdamIdee is een project dat voortvloeit uit de nota 'Burgerschap' en de nota 'Sociaal Beleid'. Met een half miljoen euro per jaar kan het college via dit project allerlei burgerinitiatieven op het gebied van taal, werk, activerende zorg, onderwijs en leefbaarheid ondersteunen. Twee keer per jaar is er een ideeënbeurs waarop ideeën startpremies uitgereikt krijgen van een RotterdamJury, bestaande uit Rotterdammers, beëdigd door de verantwoordelijk wethouder. En dit liep storm. Voor de eerste ideeënbeurs in het WTC waren er meer dan 750 ideeën binnengekomen. Nationaal gezien heeft de Nederlandse burger sinds 2006 de mogelijkheid een burgerinitiatief in het parlement te laten behandelen.

2.5.8. Proposities

Bij een onderzoek naar sociaal vertrouwen in het web van drie actoren, is de burger een individuele actor. Vertrouwen kan alleen tot stand komen in relatie tot anderen. De burger die in staat is tot vertrouwen in medemens en overheid is een burger met een goede dosis geparticuliariseerd en gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen.

De burger heeft in relatie met de overheid verschillende rollen waarmee hij vertrouwen kan verzamelen in de overheid. Daarnaast zijn er burgerschapsvaardigheden die de burger in de privésfeer aanleert, maar ook vaardigheden die de overheid stimuleert. Hier lijkt een ontmoeting van 'opgelegde' en 'zelf ontwikkelde' vaardigheden in de publieke ruimte te ontstaan. De uitwerking hiervan op buurtniveau is interessant.

In een samenleving waar *governance* structuren traditionele inspraak- en participatie hebben vervangen, is niet meer zo duidelijk waar en wanneer de burger kan participeren en hoe hij dit moet doen. Het zou kunnen zijn dat dit op deelgemeentelijk en districtsniveau ook zo is. Het sociale vertrouwen in de buurt is afgenomen door ander buurtgebruik en andere sociale netwerken. De ontmoeting van de burger die gezamenlijk actie onderneemt in de buurt lijkt hierdoor wat geproblematiseerd. Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen in buurtbewoners is nodig om netwerken te creëren om in de buurt iets te ondernemen. De overheid probeert op basis van onderzoek de burger in beeld te krijgen. Door onduidelijke participatiemomenten (ontmoeting) lijkt dit beeld wat vertroebeld geraakt. In een tijdperk waarin een marktgerichte overheid wil reageren op de vraag van de burger, lijkt een beeld van de behoefte van de burger geproblematiseerd.

De volgende proposities wil ik in de empirie meenemen voor verdere uitwerking:

Propositie 5:

Een burger met vertrouwen in de overheid en medeburgers is van belang voor het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en het vertrouwen in de overheid. In een samenleving met meerdere culturen is het van belang dat mensen hun behoeften kunnen uitdrukken richting overheid en medeburgers. Ontmoetingen zijn hiervoor nodig, maar lijken ook een complexe zaak

Propositie 6:

Voor een afgestemd aanbod, heeft de overheid een beeld nodig van de behoefte/vraag van de burger. Met een versnipperde participatie en ontmoetingsmogelijkheden tussen burger en overheid, kan de vraag gesteld worden of de overheid wel een zo duidelijk beeld heeft van de behoefte van de burger.



PLEASE
CLOSE
THE
DOOR

NO SMOKING
OR OPEN FLAMES
OR OTHER
FIRE HAZARD
DURING
BUSINESS HOURS

NO SMOKING
OR OPEN FLAMES
OR OTHER
FIRE HAZARD
DURING
BUSINESS HOURS

Hoofdstuk 3. Aanpak & Methoden

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijf ik de aanpak en methoden van onderzoek die ik heb gevolgd om de proposities uit te werken. De centrale vraag in dit onderzoek is:

Hoe zien de rollen eruit van overheid, civil society en burger bij de vorming van sociaal vertrouwen in Amerika en Nederland met als case studies achterstandswijken in Detroit en Rotterdam?

En de tweede vraag is; *Wat kan de Nederlandse samenleving daarvan leren?*

De methode van onderzoek beschrijf ik in paragraaf 3.2.

3.2. Methode van onderzoek

De zes proposities heb ik uitgewerkt met behulp van interviews, bestuurskundige publicaties in Amerika en Nederland, het Internet en de Universiteitsbibliotheken in Rotterdam en in Ann Arbor. In deze paragraaf licht ik de methode van onderzoek toe door in te gaan op de drie actoren van mijn onderzoek, namelijk de overheid, de civil society en het maatschappelijke middenveld en de burger.

3.2.1. Achter de schermen

Het onderzoek in Detroit is gedaan in twee districten, waarvan er één in de lift zit, en de ander alle zeilen bij moet zetten om werkelijk vooruit te komen. In Detroit heb ik deze gedeelten van de stad gekozen na gesprekken met Larry Gant, Andrea Urbiel Goldner en Eric Duwueke van de University of Michigan, buurtbewoners en vrienden Lisa Saaf, Alissa Ruelle en Steve uit Ann Arbor, en mensen die ik in *wireless places* of anderszins vluchtig leerde kennen. Per wijk heb ik gezocht naar een aantal organisaties in de 'tussenlaag', waarbij als bij-product een verhoging van het sociale vertrouwen een doel en soms een resultaat is.

In Rotterdam heb ik gekozen voor twee deelgemeenten die achterstandswijken in zich herbergen, namelijk Feijenoord en Noord. Deze deelgemeenten heb ik gekozen na overleg met Monique van Bavel, deelgemeentesecretaris van de deelgemeente Noord, Monica Nandoe, mede ex-avondstudent Erasmus en inwoner van de gemeente Rotterdam en Casper Geurtz, wetenschappelijk medewerker van de Erasmus universiteit. Ook hier heb ik per wijk gezocht naar een aantal organisaties uit de 'tussenlaag' gericht op het verhogen van het bij-product sociaal vertrouwen. Daarnaast zijn in beide steden ook mensen geïnterviewd die op basis van een helicopterview interessante informatie kunnen toevoegen aan dit onderwerp.

In Detroit heb ik alle interviewkandidaten eerst telefonisch benaderd. Daarna heb ik alle kandidaten per email informatie toegestuurd over het onderzoek, informatie over medewerkers en hun curriculum, de context, vraagstelling, doel en gestreefd resultaat. Dit om onduidelijkheden zo veel mogelijk te vermijden. In Detroit kreeg ik van Eric Duwueke van de University of Michigan (inwoner van Detroit en *linking person* tussen universiteit en projecten in Detroit) de tip mee, om gewoon bij mensen langs te gaan of ze uit te nodigen voor lunch, ontbijt of diner. In Rotterdam zijn interviewkandidaten soms mondeling benaderd, meestal via de telefoon en daarna een email met informatie. Een afspraak is in de meeste gevallen heel snel gemaakt.

De drie onderscheiden rollen die ik onderzoek in deze scriptie, zijn apart van elkaar ondervraagd. Hier volgt een kort overzicht van de specifieke methode per onderzoeksgroep (overheid, civil society en burger):

a. Overheid

Bij het onderzoek naar de rol van de overheid bij de vorming van sociaal vertrouwen heb ik een keuze gemaakt voor sociaal beleid, waarin buurtstimulering centraal staat. Dit heb ik gedaan omdat sociaal vertrouwen gevormd wordt tussen mensen. Mijn onderzoeksgebied was in twee districten en deelgemeenten, dus een beperkt territorium. Deze gebieden zijn ook ingedeeld door de overheid als een sturingsentiteit. In Detroit hadden we te maken met twee districten, in oppervlakte veel groter dan de gekozen deelgemeenten in Rotterdam. Ik heb gekozen voor een vertegenwoordiger van de centrale stad als het gaat om de vorming van sociaal beleid, en vertegenwoordigers op districts/deelgemeentelijk niveau. Hierbij heb ik mensen met verschillende posities benaderd, namelijk raadsleden, bestuurders en ambtenaren. In Detroit wordt de stad meer centraal aangestuurd dan in Rotterdam, daarom heb ik in Rotterdam meer aandacht besteed aan het deelgemeentelijke niveau dan in Detroit. Aangezien veiligheid en onderwijs thema's zijn in beide steden die een actuele en voor het oog duidelijke relatie lijken te hebben met sociaal vertrouwen, heb ik in beide steden vertegenwoordigers gesproken van de politie en van het onderwijs.

In Detroit heb ik interviews gedaan met een city manager werkzaam op stadsbuurten, een voorzitter van de *City Planning Commission*, een politiedame van de buurtpreventieprojecten, een strategisch directeur van de Detroit Public Schools en een consultant die veel met de stadsoverheid te maken heeft gehad op het gebied van subsidies. Mijn pogingen om managers van de lokale overheid (*neighbourhood city councils*) te spreken te krijgen, liepen op niets uit bij gebrek aan aanwezigheid op afgesproken tijden van de heren in kwestie. Wel heb ik een assistent van de lokale manager van Detroit Southwest gesproken. Ook het plannen van een interview met managers rond het Kabinet van de burgemeester bleek een onhaalbare zaak.

Mondeling en direct ergens op af stappen had in Detroit veel meer effect dan het gebel en gemail zoals in Nederland normaal is. Stadsmanager Alan Levy bleek tijd te hebben voor een interview na een tocht naar de 23^{ste} verdieping waarbij zijn drie dames tellende secretariaat een *life* idee kreeg over de interviewer. Dat interview werd toen snel geregeld. Een vertegenwoordiger van de Detroit Public Schools is de enige overheidsmedewerker waarmee ik telefonisch een afspraak heb kunnen arrangeren.

In Rotterdam heb ik interviews geregeld met ambtenaren binnen de dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving. Daarnaast heb ik interviews gedaan met raadsleden en bestuurders in de deelgemeente Noord en Feijenoord. Via telefoon en email was dit iedere keer verbazingwekkend snel geregeld.

b. Tussenlaag; civil society en maatschappelijk middenveld

Bij het onderzoek naar de rol van de tussenlaag bij de vorming van sociaal vertrouwen, heb ik in beide steden gekozen voor een scala aan verschillende interviewkandidaten binnen de civil society. In Amerika en in Nederland zijn organisaties uitgekozen die direct op buurniveau met burgers te maken hebben. In Amerika hebben de meeste van de benaderde organisaties financiering vanuit verschillende bronnen, soms ook wat overheidsgelden. In Nederland krijgen de meeste organisaties overheidsfinanciering. Aangezien fysieke veranderingen een enorme impact hebben op de omgeving in Detroit, heb ik in deze stad wat meer aandacht besteed aan projecten binnen de civil society waarbij 'housing' of de fysieke omgeving een van de issues was. Per stad heb ik ongeveer acht vertegenwoordigers van de civil society en maatschappelijk middenveld benaderd. Om de uitspraken van deze

interviews te plaatsen, heb ik gebruik gemaakt van documentatiemateriaal van deze organisaties, websites, en statistieken. De interviews met de civil society zijn gedaan op basis van een aantal overeenkomende vragen die aan alle vertegenwoordigers zijn gesteld (namelijk vragen over sturingsvorming, netwerken van organisaties, openheid naar de burger, relatie met overheidsorganisaties, financieringsbron, lobby etc..) en een heel aantal specifieke vragen die per organisatie weer iets aanduiden wat in relatie met sociaal vertrouwen opvallend te noemen is.

Om een beeld te krijgen van de aanwezige civil society in relatie met de overheid, heb ik de site van de stad Detroit doorgespit. Detroit had veelal oude informatie op haar website staan met betrekking tot de organisaties die gesubsidieerd werden. In Rotterdam heb ik via het Internet organisaties opgezocht die met subsidie van de overheid werkzaam zijn in de deelgemeenten. Verder heb ik me laten inspireren door de geïnterviewden die tips gaven voor organisaties in de deelgemeenten.

c. Burger

Het onderzoek naar de burger heb ik zoveel mogelijk verspreid gedaan binnen de districten en deelgemeenten. Daarbij heb ik rekening gehouden met het verschil in leeftijden, etniciteiten, en sexe. Per gebied zijn negentien hoofdvragen gesteld met daaronder soms vijf subvragen, waardoor een divers beeld is ontstaan over de rol van de overheid, of er vertrouwen is in de overheid (politiek en ambtenarij) en of er vertrouwen in politie en scholen. Ook heb ik een beeld geschetst van hoe de burger sociaal vertrouwt in het district of deelgemeente waar hij woont, door specifieke situatievragen te stellen. Daarnaast heb ik informatie verzameld over transparantie van de overheid en betrouwbaarheid, ras, gelijkwaardigheid, zelfvertrouwen, zelfbeeld en burgerschapsvaardigheden zoals het aanspreken van anderen.

Om een idee te krijgen over hoe de burger denkt, heb ik ervoor gekozen tien mensen per district of deelgemeente te interviewen. In Rotterdam en in Detroit hebben we (de interviewers) ons verspreid over het district of deelgemeente. In haarsalons, nagelstudio's en wassalons zijn de interviews afgenomen in Detroit. Hiervoor heb ik in Detroit assistentie van drie mensen gehad uit Ann Arbor, namelijk Steve, Alissa Ruelle en Lisa Saaf. In Detroit heb ik bewust voor dit type locatie gekozen omdat het ging om interviews van 45 minuten. In Rotterdam heb ik de interviews in Noord met Monica Nandoe gedaan en met Andrea van Dael in Feijenoord. De interviews zijn afgenomen in een ijssalon bij het Afrikaanderplein, op een bankje langs een plein nadat mensen weggeplukt waren bij de bakker, bij mensen in huis nadat ze op straat aangesproken waren, en in een haarsalon. Een kadobon van vijf euro was de beloning voor de meewerkende Rotterdammers. In Detroit was dit een Starbucks kadokaart van vijf dollar als dank voor de tijdsinvestering. De afgenomen interviews zijn anoniem afgenomen. Ook kregen mensen een flyer (*abstract*) over de achtergronden van het onderzoek als ze daarin geïnteresseerd waren.

3.3. Beschrijving onderzoeksgebied en geïnterviewden

In deze paragraaf volgt een beschrijving van het onderzoeksgebied voor dit onderwerp.

Detroit

In Detroit heb ik mijn onderzoek beperkt tot twee clusters, namelijk cluster 1 en cluster 5, respectievelijk het noorden en het zuidwesten. In het Noorden heb ik gekozen voor cluster 1.

Van de volgende organisaties heb ik een aantal vertegenwoordigers geïnterviewd: *Nortown homes*, *Arab American Chaldean Council*, *Detroit Community Initiative* en de *Neighbourhood Service Organisation*. Een kaartje van Detroit is als bijlage 4 achterin deze scriptie verwerkt.

Cluster vijf wordt ook wel de buurt van de Latino's genoemd, ook al zijn ze niet in de meerderheid, deze groep groeit wel, volgens schattingen zijn er rond de 27% Latino inwoners in Zuidwest. In Zuidwest heb ik vertegenwoordigers van de volgende organisaties gesproken: *Southwest Detroit Business Association*, *Latin Americans for Social and Economic Development*, *Southwest Solutions*, *Bagley Housing Association*.

Rotterdam

In Rotterdam heb ik gekozen voor de deelgemeenten Noord en Feijenoord. De deelgemeente Noord koos ik, omdat deze een probleemwijk heeft, namelijk Het Oude Noorden – samen met Bergpolder opgenomen in de lijst van Vogelaar als een van de krachtwijken - en de bedreigde Agniesebuurt (Veiligheidsindex 2007). Binnen deze deelgemeente heb ik interviews gehouden met vertegenwoordigers van de volgende organisaties: bestuurder en raadslid van de deelgemeente, een opbouwwerker van de Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam (SONOR), het Hoofd wijkpolitie van het district Noord waaronder de Provenierswijk en het Oude Noorden vallen, de projectleider van Buurtbemiddeling, en de programmaleider van het project Noord aan de Rotte. Een kaartje van Rotterdam is onder bijlage 4 verwerkt.

De Veiligheidsindex 2007 geeft voor de deelgemeente Feijenoord aan dat er vier bedreigde wijken (Bloemhof, Hillesluis, Afrikaanderwijk, Katendrecht) zijn en twee aandachtsgebieden (Feijenoord en Vreewijk) en slechts twee veilige wijken, namelijk Noordereiland en de Kop van Zuid. Feijenoord heeft in 2002 een grote financiële injectie gekregen omdat de veiligheid in het geding was, en is geen onveilige wijk meer. Eén van de wijken van deze deelgemeente, namelijk Vreewijk staat op de lijst van minister Vogelaar. Als organisaties specifiek in dit gebied heb ik gekozen voor vertegenwoordigers van de volgende organisaties: Stichting Welzijn Feijenoord, het Centrum voor Jeugd en Gezin, een bestuurder van de deelgemeente, en een opbouwwerker van de Stichting Bewonersondersteuning Feijenoord.

Een aantal stadsoverstijgende projecten vond ik boeiend voor deze scriptie, namelijk de Academie Opzoomeren, Stadsburgerschap, RotterdamIdee en de scholen op het veiligheidsgebied waar ik uitkwam bij het Albeda college. Een organisatie die participatie bevordert dwars door de stad is Train, en de Sociaal Raadsliden die in het netwerk van de stad goed zicht hebben op de behoefte van mensen die in achterstandssituaties zitten, van deze beide organisaties heb ik ook vertegenwoordigers gesproken.

3.4. Inleiding op de zes proposities

Uit het theoretische kader vloeien zes proposities voort. In drie vervolghoofdstukken werk is steeds twee proposities uit rondom een aantal relevante deelvragen. Het eerste hoofdstuk gaat over de rol van de overheid. Het tweede over de rol van de civil society en het derde hoofdstuk gaat over de rol van de burger. Het uitwerken van de proposities gebeurt op basis van interviews met burgers (straatinterviews), beleidsinformatie, krantenberichten, interviews met vertegenwoordigers van de overheid (politiek en ambtenarij), politie, scholen en civil society.



Hoofdstuk 4. Empirie fase 1: Rol van de overheid

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk is de eerste empirische uitwerking van twee proposities waarin de rol van de overheid centraal staat. Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en geparticulariseerd vertrouwen kunnen beide indirect door de overheid gestimuleerd worden. Het eerste type vertrouwen is gerelateerd aan de perceptie van betrouwbaarheid van de overheid. Een responsieve houding van de overheid is van belang, net als de beeldvorming van de burger over de werkwijze van de overheid. Wanneer het aankomt op indirecte sturing op het bijproduct sociaal vertrouwen gebruikt de overheid verschillende sturingsstijlen afhankelijk van de analyse van een sociale ontwikkeling. Sommige sturingsstijlen kunnen indirect in het bijzonder het gegeneraliseerd interpersoonlijke vertrouwen beïnvloeden (frontlijn, top down, vraagsturing), en andere stijlen het geparticulariseerde vertrouwen (coproductie en zelfsturing). Netwerksturing kan beide typen vertrouwen beïnvloeden, afhankelijk van de aanwezigheid van repressieve organisaties in het netwerk.

De eerste paragraaf werkt propositie 1 uit, en geeft een empirisch antwoord op de vraag hoe de overheid, politie en het onderwijs in Detroit en Rotterdam een betrouwbaarheidsbrevet proberen te krijgen van de burger. De tweede paragraaf werkt de tweede propositie empirisch uit. Hoe gecompliceerd werkt de 'tussenlaag' in beide steden als het gaat om overheidssturing waarbij de burger een betrokkene is?

4.2. Propositie 1: Betrouwbaarheid van de overheid

In deze paragraaf ga ik aan de hand van interviews in beide steden een beeld geven van een verschil in responsieve houding van de beide overheden en de beeldvorming van de burger over de overheid. Hieronder staat de propositie nog een keer beschreven.

Propositie 1:

Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen is gerelateerd aan een betrouwbare overheid. Vertrouwenwekkende instituties, burgerparticipatieprocessen, een responsieve houding van de overheid en de beeldvorming van de burger over de betrouwbaarheid van de overheid, zijn belangrijk voor een indruk van een betrouwbare overheid.

In de eerste paragraaf vergelijk ik de overheidsorganisatie, de politiek, de politie op straatniveau en een onderdeel van het lokale onderwijs tussen beide steden. De tweede paragraaf beschrijft welke beelden burgers hebben als het gaat om die stedelijke invulling door de overheid, politie en het onderwijs. Dit doe ik op basis van veertig burgerinterviews. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een analyse en een conclusie.

4.2.1. Hoe proberen overheidsorganisaties in Detroit en Rotterdam een betrouwbaarheidsbrevet te krijgen van de burger?

Detroit en Rotterdam zijn van oorsprong en bestuurlijke structuur nogal verschillende steden. In de eerste paragraaf besteed ik aandacht aan de werkwijze van de overheid. Ik heb gekeken naar het verschil in transparantie als het gaat om subsidies voor sociale wijk- of buurtvernieuwing, gevolgd door een beschrijving van het verschil tussen politieke omgang en structuren. Van de politieorganisatie schets ik hoe de organisatie betrokkenheid van de burger organiseert op straatniveau. Vervolgens geef ik een beeld van het onderwijs in beide

steden. In de tijd dat ik mijn interviews deed, stond de Detroit Public Schools in de publiciteit, wegens een lerarenstaking eind 2006. Actueel in Rotterdam is de veiligheid op de regionale opleidingscentra, de ROC's. Op basis van interviews schets ik hoe deze scholen omgaan met slagingspercentages en veiligheid.

4.2.1.1. Overheid: ambtelijke organisatie & politiek

Detroit

a. Overheidsorganisatie

Detroit is onderverdeeld in tien clusters waarin bij de indeling tien jaar geleden ongeveer honderdduizend inwoners per cluster woonden. Ook al is de bevolking gedaald van ongeveer een miljoen tien jaar geleden, tot ruim achthonderdduizend nu, de clusters hebben hun vorm behouden. De lokale gemeentehuizen, de zogenaamde *Neighbourhood City Halls* zijn per district verspreid. De managers die deze kleine laagdrempelige gemeentehuizen managen, zijn politiek benoemd door de burgemeester. De ambtenaren niet. Bij een verandering van burgemeester, volgt een verandering van managers. De bedoeling is dat deze managers veel hun gezicht laten zien in de buurt. Maar de realiteit is vaak anders. Veelal zijn ze niet aanwezig, en kennis van de gehele buurt is ver te zoeken. Meer zijn ze bezig in te gaan op vragen van de politieke achterban en daarmee consolideren ze de politieke steun van de zittende burgemeester, met als gevolg dat gedeelten van de stad verwaarloosd blijven. In Noord was een schamel ingericht gemeentehuis met een staf die op één hand te tellen was. Helaas was de manager daar na een afspraak niet op komen dagen.

Zuidwest heeft een wat meer aangekleed gemeentehuis, gevestigd aan één van de drukste winkelstraten in Zuidwest, Vernor Street. Helaas kwam ook hier de manager niet opdagen. De enige aanwezige administratief ondersteuner Anna Ceballos bleek wel bereid wat te vertellen over de dagelijkse praktijk met een manager die 'er bijna nooit is, en waarvan ik meestal niet weet waar hij is en wat hij doet, hij beheert zijn eigen agenda'. Ceballos staat dagelijks de klanten te woord, die binnen komen, een paar uur per dag geholpen door een gepensioneerde vrijwilliger uit de gemeenschap. 'De taak van de manager is om contact te maken met de gemeenschap, de kerken, *block clubs*, ouderencentra, scholen en *community based organisations* (cbo's)'. Vooral de *block clubs*, groepen huizen omgeven door meestal vier straten in het rasterpatroon van Detroit, zijn een belangrijke organisatievorm. Zuidwest kent er vijfendertig. 'Als mensen ons bellen met een probleem, vraag ik meteen of ze al bij hun *block club* zijn geweest', zegt Ceballos. Deze clubs krijgen regelmatig informatie toegestuurd van de gemeente over sloop, kapotte huizen, veiligheid, druggerelateerde onderwerpen 'zoals de drugspannen die in gehuurde huizen zitten en overall tevoorschijn komen', en andere discussiepunten van belang voor inwoners van Zuidwest. 'Hoe sterker een *block club* is georganiseerd, hoe minder problemen we hier krijgen', zeg Ceballos.

De stedelijke overheid van Detroit heeft wel nauwe banden met de civil society, maar het budget dat er te verdelen is, stelt niet zoveel voor. Via de landelijke overheid verdeelt de stad de fondsen vanuit het ministerie van *Housing and Urban Development* (HUD). Deze geldstroom heet de *Community Development Block Grant* (CDBG). Ruim duizend steden of *counties* in Amerika krijgen deze gelden, elk jaar wordt de verdeelsleutel hiervoor weer bepaald. De stedelijke overheid kan via de raad haar prioriteiten bepalen waar dit budget naar toe gaat binnen de landelijke kaders. Zo heeft de raad van Detroit bepaald dat het budget van 44 miljoen dollar (budgetjaar 2008) besteed wordt aan activiteiten uiteenlopend van renovatie, bouw en afbraak van kapotte gebouwen en huizen tot publieke diensten, waaronder planning en administratieve ondersteuning.

De uitvoerende burgemeester en de wetgevende raad zijn een bijzonder team bij de behandeling van het jaarlijkse budget. Detroit maakt een verandering door van een sterke burgemeester gedreven stad, naar een politieke stad. Bij de behandeling van het budget in

2005 slaagde de raad erin 33% van de voorstellen van de burgemeester te veranderen. Hiermee heeft de raad laten zien dat ze gebruik kan maken van haar macht. Uiteindelijk kan ze met zes stemmen een besluit ook veto-en, en heeft daarmee de uiteindelijke beslissingsmacht. De burgemeester zet nog steeds de toon als het gaat om de besteding van de meerjaren programma's in het kader van de *block grants*. Meerjarenprogramma's als '*Kids, Cops and Clean*' zijn hier een voorbeeld van.

Detroit heeft haar *block grants* gedeeltelijk uitgezet in het door de raad gekoesterde programma *Neighborhood Opportunity Fund* (CDBG/NOF). Een specifiek programma voor projecten met de duur van een jaar. Hier kunnen publieke (onderwijs, publieke veiligheid en ouderen, en andere diensten aan burgers uit midden en lage inkomens) en niet-publieke service activiteiten (zoals economische ontwikkeling) van gefinancierd worden. De publieke serviceactiviteiten krijgen slechts vijftien procent van het budget. Ook een groot gedeelte van het NOF budget gaat naar afbraak. In twintig jaar tijd is er voor 225 miljoen geïnvesteerd in de afbraak van dertigduizend huizen. Huizenreparatie is een belangrijke uitgave. In 2008 krijgen 39 van de 210 organisaties die geld krijgen toegekend, een budget voor huizenreparatie (Budget Address, 2007-2008).

Buurtorganisaties, *community based organisations*, en anderen kunnen projectvoorstellen indienen om in aanmerking te komen voor CDBG/NOF gelden. De ruimte is beperkt voor projecten met een meer humanitaire en sociale inhoud, zoals onderdak, warme maaltijden, verse groenten, hygiënische producten, onderwijs, lesprogramma's, sport en recreatie als baseball en basketbal, juridische bijstand, reparatie, verbeteringen in de publieke ruimte zoals stoepen, bomen, planten, trottoirbanden en kleinere huisreparaties.

De gelden voor bovengenoemde subsidies worden verdeeld na een burgerparticipatie proces, waaronder aanvraag en indienen van voorstellen van organisaties uit de gemeenschap (civil society), of publieke organisaties en publieke bijeenkomsten en *hearings*. Ambtenaren van de *City Planning Commission* van de stad organiseren elk jaar workshops waar burgers en organisaties voorlichting krijgen over het schrijven en indienen van projectvoorstellen. Via Internet en de kranten worden deze workshops aangekondigd. De *block grants* blijken bij de acht geïnterviewde vertegenwoordigers van de civil society bekend te zijn. Zes van hen maakten er ook gebruik van. Vincent Murray van de *Bagley Housing Association* kreeg echter in 2006 niets toegekend. Murray: 'Misschien was onze organisatie te blank', suggereerde hij. Michael Fisher, directeur van de *Detroit Community Initiative* (DCI) wil geen gebruik maken van de *block grants*. De organisatie heeft in het verleden hier wel gebruik van gemaakt, maar vraagt deze financiering niet meer aan. DCI draait op ongeveer vijf betaalde medewerkers en daarnaast vrijwilligers. Fisher: 'Ik heb te weinig medewerkers om de verantwoording voor een relatief klein bedrag te doen, en zet hen liever ergens anders voor in. Binnen DCI is altijd meer werk dan er mensen zijn, ik kan beter oppassen dat mijn mensen niet opbranden'. Dit bureaucratische beeld van het subsidieproces wordt door meer mensen bevestigd. Onder hen CDBG-consultant Dale Thompson. Hij heeft de CDBG contracteringsprocessen van Detroit vergeleken met andere steden en kwam tot de conclusie dat Detroit veel meer tijd nodig heeft om het hele proces van goedkeuring tot en met projectmonitoring rond te krijgen dan andere steden. 'Het duurt een half jaar voordat een non-profit kan starten, dat is veel te lang', zegt Thompson. Daarbovenop vindt hij dat er veel te veel papierwerk aan te pas komt om aan te tonen dat een organisatie het geld werkelijk nodig heeft. Thompson: 'Er zijn veel te veel overbodige regels en wetten rondom dit proces'. De toegankelijkheid van nieuwe organisaties blijkt ook beperkt te zijn. Voor 2008 zijn slechts achttien nieuwe organisaties doorgedrongen tot de subsidiecarrousel van de stad, van de in totaal 210 organisaties die financiering krijgen (Budget Address 2007-2008).

De burgemeester heeft vijf programma's gelanceerd toen hij aantrad. Namelijk *Kids, Cops, Clean*. Dit is het creëren van goede naschoolse opvang. Op die manier krijgen kinderen in Detroit een mogelijkheid uit te groeien tot verantwoordelijke leiders. Een reorganisatie van de politieorganisatie valt hier ook onder. In deze organisatie moet meer sprake zijn van effectieve presentie in de straten. Ook de vraag-antwoord relatie voor een maximale veiligheid op straat kan verbeterd worden. En aangezien schoon veel te maken heeft met leefbaar, heeft de burgemeester ook een aantal dagen per jaar gereserveerd voor het schoonmaken van de stad.

Dan is er het programma *Mayor's time* waarin specifiek beleid, management, geldstromen gekoppeld worden aan blijvende naschoolse opvang. Vijfendertigduizend culturele paspoorten geeft dit programma uit. Kinderen en ouders kunnen zo kennis maken met bibliotheken en in totaal veertien culturele instellingen. Het *Mayor's Time Information System* vergaard informatie over participatie van kinderen aan de naschoolse opvangmogelijkheden.

Naschoolse opvang is bedoeld om kinderen van de straat te houden, te voorkomen dat ze betrokken raken bij drugshandel, en andere criminele activiteiten. Ook beoogt het programma te voorkomen dat tieners te vroeg zwanger raken. Volgens de cijfers op de website is de participatie van kinderen verhoogd van twintig procent in 1999 naar 45 procent nu. Het programma *Build Detroit* is een samenwerking met de lokale radio en het stadskantoor, om het publiek te informeren over omlieggingen en verbouwingen aan de straat. *Movement for Life* is een programma om burgers te informeren over een gezonde leefstijl. Hier nemen veel partners aan deel. *Motor City Makeover* is het schoonmaakprogramma van de stad (website Detroit, 2008)

b. Politiek

'*What makes the city tick? Politics*', is een frase die zeker voor Detroit geldt. Een aantal geïnterviewde burgers geeft aan dat de lijn loopt via de politiek. Een aantal spreekt af en toe een lokale politicus aan. De meeste van de geïnterviewden echter niet. De vertegenwoordigers van de civil society in dit onderzoek hebben allemaal wel eens contact gehad met een raadslid of de burgemeester. De toegankelijkheid van politici is geen probleem. Wanneer burgers behoefte hebben, kunnen ze contact opnemen met een raadslid van de centrale stad. Ze kunnen het beste langsgaan op het stadhuis. Na een *security check* van *bags and body* staat de weg vrij om een afspraak te maken, of om een openbare vergadering bij te wonen. Voor geëngageerde burgers en/of politiek verwante burgers zijn er de openbare bijeenkomsten van raadsleden, de op thema gegroepeerde *Taskforces* (commissies). Ik ben aanwezig geweest bij een bijeenkomst van raadslid Sheila M. Cockrel van de *Recreation Task Force*. En die vorm van burgerparticipatie leverde een bezoekersaantal op van ruim driehonderd. Een lopend buffet ging vooraf aan de presentatie van Cockrel. Na een inleiding van de stand van zaken, konden burgers vragen stellen, die Cockrel beantwoordde met veel slagen om de arm.

Cockrel is één van de negen direct gekozen leden van de raad van Detroit. De raad vormt het wetgevende gedeelte. De burgemeester en zijn door zichzelf benoemde kabinet, zijn het uitvoerende gedeelte. De raad doet haar werk niet alleen. Ze wordt vooral op het gebied van toekenning van de bovengenoemde subsidies geadviseerd door de *City Planning Commission* (CPC). Dit orgaan adviseert de raad op fysieke en sociale thema's gerelateerd aan de verdeling van de subsidies met meer sociale effecten, zoals CDBG/NOF. De commissie bestaat uit negen leden die benoemd zijn door de raad voor een driejarige termijn. Het gros van de leden krijgt geen salaris en is inwoner van Detroit. Deze commissie wordt ondersteund door de *Citizen Review Committee* (CRC), bestaande uit elf leden. De CRC bekijkt de voorstellen voor de NOF gelden en adviseert. Tijdens het subsidietraject kunnen niet-gouvernementele organisaties en buurtorganisaties zich laten adviseren door de commissie.

In het traject zijn veel regels en voorschriften. Thompson: 'De criteria die van te voren zijn opgesteld zijn veel te ruim om werkelijk richting te geven aan het proces. Er is een gebrek aan objectieve criteria om organisaties met elkaar te vergelijken. Nu wordt het budget

verdeeld over organisaties die soms hetzelfde nastreven, puur om politieke support te behouden'. Hij vindt dat de stad vooraf zou moeten bepalen wat ze wil, waarna op basis van objectieve criteria een organisatie gezocht kan worden die deze wensen het beste uit kan voeren. 'Er is in dit proces een gebrek aan rationele besluitvorming', vindt Thompson. Detroit wordt door buitenstaanders wel eens beschuldigd van corruptie. Hij is het hier niet mee eens. Thompson: 'Er is genoeg transparantie in het proces. Alle bijeenkomsten van de *Review Committee* de *Planning Commission* en de *City Council* zijn openbaar. Bovendien kun je nalezen wat de burgemeester en de raad als aanbevelingen hebben gedaan. Maar als je geïnteresseerd bent het proces transparant te volgen, gaat je dat enorm veel tijd kosten'.

Veel organisaties in Detroit kiezen er dan ook voor om bij de *hearings* van de *Review Committee* aanwezig te zijn. Thompson: 'Daarzitten niet-betaalde goed bedoelende mensen, die hun koers nogal eens bijstellen na een toelichting'. En als extra transparantie *tool* is er sinds 2007 een beroepsprocedure opengesteld, waarbij organisaties kunnen protesteren tegen de aanbevelingen en het onderzoek van de raad. Dit leverde 69 beroepszaken op, waarvan er uiteindelijk zeventien werden toegekend (Budget Address, 2007-2008).

Rotterdam

a. Overheidsorganisatie

De gemeente Rotterdam telt ongeveer achttien duizend ambtenaren verdeeld over negentien diensten. Een toegankelijk digitaal informatiesysteem – het Bestuurlijk Documentair Systeem - geeft ingang tot veel meer beleidsstukken, verslagen, akkoorden en programma's dan in Detroit. De stad is onderverdeeld in elf deelgemeenten, met elk een deelgemeenteraad met ongeveer twintig lokale politici, een voorzitter en een dagelijks bestuur. De ambtelijke deelgemeente wordt aangestuurd door een deelgemeentesecretaris. Via de stedelijke overheid krijgt de deelgemeente haar takenpakket met een daaraan gerelateerd budget. De stedelijke overheid bestaat uit een gemeenteraad van 45 leden. De raad heeft in het duale bestuur een controlerende taak op het college. Dit houdt in dat ze een aantal instrumenten heeft om haar invloed te kunnen doen gelden, namelijk het recht van initiatief (eigen voorstel indienen), het recht van amendement (onderwerp wijzigen), recht van informatie (vragen stellen), recht van interpellatie (vragen om debat), en het recht van onderzoek (diepgaand onderzoek). De gemeenteraad kan een besluit van de deelgemeenteraad ongeldig verklaren.

Sociale projecten zoals Opzoomeren, RotterdamIdee, en Mensen Maken de Stad worden stedelijk gefinancierd. Ze hebben echter wel een deelgemeentelijke werking. Qua mankracht wordt er medewerking verwacht van de deelgemeenten op deze projecten. Bij het project RotterdamIdee hebben beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs de *stakeholders* in de deelgemeente geïnformeerd. Het is een project waar burgers hun eigen ideeën kunnen verzilveren mits ze pasten in een vijftal thema's, waaronder integratie, wonen en werken. De subsidieverstrekking van dit type projecten gaat veel gemakkelijker dan in Detroit. Bij RotterdamIdee heeft een burgerjury bepaald waar de gelden aan besteed werden, vervolgens werd het geld met een nepcheque overhandigd tijdens een bijeenkomst van ongeveer vierhonderd burgers, organisaties, bedrijfsleven en Rotterdamse politiek in het World Trade Center. Later werd het geld overgemaakt op de rekeningen van begunstigen. Kritiek bij dit project was dat er te onzorgvuldig met gelden werd omgegaan, waardoor sommige mensen veel te veel geld op de rekening gestort kregen. De wethouder werd neergezet als een 'Sinterklaas', om te illustreren dat hij subsidies rondstrooide. Ik werkte als tekstschrijver voor de eerste Ideeënbeurs. Tijdens het proces vroeg ik me af of de allochtone bevolking werkelijk goed genoeg geïnformeerd was. Lokale en culturele radiozenders en krantjes waren wel benaderd, de vraag was echter of een andere aanpak voor een grote groep mensen die hier niet direct op reageert, misschien een optie had kunnen zijn. Ik en mijn teamleden dachten aan een groep die de Nederlandse taal niet spreekt of schrijft, vrouwen die thuis zitten en geen Nederlandse media bekijken of beluisteren, en mensen die

wat afstand voelen tot de Nederlandse samenleving. Tijdens de bijeenkomst in het World Trade Center viel op dat er een grote groep blanke Nederlanders aanwezig was, en verder een groep allochtonen die de Nederlandse taal machtig was.

Subsidies zijn verder geregeld via de Algemene Wet Bestuursrecht, waar een 'besluit' van de raad, eenmaal per jaar meestal (tijdens de begrotingsbehandeling) aan vooraf gaat. Ambtelijke en politieke processen bereiden dit voor. De meest simpele manier is om als stichting of vereniging contact te zoeken met een beleidsmedewerker en te onderzoeken of er een mogelijkheid is subsidie te krijgen. Wanneer een idee of project past in de politieke budgetafspraken, kan geld toegekend worden. Vaak is er meerjarenprogramma financiering voor welzijnsinstellingen, en stichtingen om zo de exploitatie niet in gevaar te brengen. De gemeente is wettelijk verplicht om haar subsidiecriteria en omschrijvingen bekend te maken. Op basis hiervan kunnen mensen reageren binnen de gestelde termijnen. En daarmee lijkt het proces in Rotterdam ook transparant te zijn, afgezien van de twijfel (RotterdamIdee) of ook iedereen werkelijk dezelfde toegang tot informatie heeft.

De centrale stad heeft in haar programma vier beleidspijlers bepaald, waaronder een Sociale pijler. In deze pijler staat beschreven dat de sociale kwaliteit van de stad fors omhoog moet. De nadruk ligt daarbij op meedoen en binding. In deze collegeperiode stelt het college zich tot doel dat er meer Rotterdammers de Nederlandse taal beheersen onder het motto Stadsburgerschap, er een hoger gemiddeld opleidingsniveau is, dat er meer Rotterdammers zijn die maatschappelijk actief zijn, dat er meer Rotterdammers met betaald werk zijn en dat er een hoger gemiddeld inkomen wordt behaald. Kwetsbare groepen of Rotterdammers kunnen rekenen op voorzieningen die nodig zijn om hun situatie te verbeteren of de nadelige gevolgen voor zichzelf en anderen zo gering mogelijk te houden. Het uitgangspunt is dat ook zorg primair gericht is op activeren en vergroten van zelfredzaamheid van Rotterdammers (Programma Sociaal, 2006 – 2010). De deelgemeenten maken hiertoe allemaal een Wijkgericht Actieplan Sociaal (WAPS). Voor vier jaar heeft de stad 250 miljoen begroot voor haar sociale aanpak. De straatagenda's van Mensen maken de Stad mogen per jaar 2,5 miljoen kosten, het programma Stadsburgerschap het ene jaar twee en ander jaar drie miljoen. Voor sociale burgerinitiatieven heeft het college 1,5 miljoen per jaar uitgetrokken (begroting gemeente Rotterdam, 2008).

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning zorgt voor een decentrale aanpak van zorg en welzijn. De centrale stad wil burgerparticipatie stimuleren. Vertrouwen in burgers en in organisaties is hierbij het uitgangspunt. Een regelarm fonds burgerinitiatieven waar premie op actie gegeven kan worden aan goede initiatieven wordt hiertoe ingesteld. In de subsidiëring aan welzijnsinstellingen wil de gemeente via de deelgemeenten ervoor zorgen dat de welzijnsinstellingen burgerparticipatie serieus gaat nemen (Collegeakkoord 2006 - 2010, blz 6)

b. Politiek

En ook in Rotterdam geldt, *all what counts is politics*. Ook al valt er overal in de stad, maar ook in grote delen van Nederland te horen dat dit veel te veel bestuurlijke drukte oplevert. De Rotterdamse organisatie heeft veel politici, namelijk 250 in aantal, in vergelijking tot negen raadsleden in Detroit. Onderwerpen gaan volgens velen veel te vaak in op 'slechts' incidenten, waardoor aan de door efficiënte resultaat gedreven managers ingezette ambtelijke lijn wordt getart. Op deelgemeentelijk niveau is de politiek van belang. De deelgemeente Noord heeft ongeveer vijftigduizend inwoners en de deelgemeente Feijenoord ongeveer zeventigduizend, waardoor deze de grootste deelgemeente van de stad is. Beide deelgemeenten hebben een grote diversiteit aan inwoners qua etniciteit en leeftijd. Doordat de deelgemeenten zichtbaar en hoorbaar zijn in de lokale politiek van Rotterdam, is de deelgemeentelijke organisatie een factor van belang als het gaat om de vorming van sociaal vertrouwen. Ze maken deel uit van het sociale weefsel van de deelgemeente, en hebben de regie over sociale processen als burgerparticipatie, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning

en nemen actief deel aan stedelijk ingezette projecten als RotterdamIdee, en Mensen maken de Stad. Als het gaat om vertrouwen vormt de politiek op deelgemeentelijk niveau een subtiele schakel in de vertaling van wat vertrouwen inhoudt.

Voor alle geïnterviewde politici zijn de partijpolitieke achterban en de persoonlijke contacten van belang om sociaal en politiek vertrouwen te krijgen en te behouden. Tijdens partij bijeenkomsten worden de punten besproken die in de raadsvergadering of tijdens het dagelijks besturen naar voren moeten komen. Deze worden in overeenstemming gebracht met het landelijke kader van de partij (of er wordt gekozen voor een eigen koers) en de visie van de lokale partijleden. Naast deze afstemmingsronde zijn de persoonlijke contacten van een raadslid of bestuurder van belang voor de input tijdens deze vergaderingen.

De twee dagelijks bestuurders die ik heb geïnterviewd, namelijk Richard Scalzo en Robert Baruch, respectievelijk bestuurder van de deelgemeente Noord en Feijenoord, zijn beide lid van de sociaal democratische PvdA. Beide laten zich door hun achterban beïnvloeden als het gaat om thema's op lokaal terrein. Baruch woont in Den Haag en is als bestuurder een duale wethouder van buiten de stad aangetrokken. Om toch te voldoen aan de eis dat hij moet wonen in de deelgemeente heeft hij een *pied à terre* in de deelgemeente Feijenoord, waar hij door de weeks vertoeft. Baruch heeft zo twee politieke groepen – weliswaar allebei van de PvdA – waar hij zijn input vandaan haalt voor de lokale agenda. Beide wethouders zeggen contacten te onderhouden met mensen van verschillende herkomst in de deelgemeente, waarvan ze beide de 'imam' als belangrijk persoon beschrijven.

Sinds 2002 is er in Rotterdam een politieke ommekeer geweest, waardoor de tot dan toe alom regerende sociaal democratische partij (PvdA) niet meer *in charge* was. Daarvoor in de plaats kwam Leefbaar Rotterdam. Deze partij, met in het begin Pim Fortuyn als partijleider (vermoord in 2002 om politieke redenen), zorgde voor een paradigmawisseling richting een koers die voornamelijk gericht werd op de verbetering van de veiligheid in de stad (Tops, 2007, 14). Na de verkiezingen in 2006 kwam op het centrale stadsniveau de PvdA weer terug met negentien raadsleden. Samen met Leefbaar Rotterdam – die veertien zetels had gewonnen - hadden ze de meerderheid. Echter deze partijen konden het niet eens worden, waardoor Leefbaar Rotterdam spoedig buiten de coalitie werd gehouden. De PvdA ging in zee met GroenLinks, VVD en CDA. Aangezien de raad het achtkoppige collegebestuur mag benoemen, bestaat het Rotterdamse stadsbestuur nu uit vier politieke partijen.

In de deelgemeenten kwamen sinds de verkiezingen in 2006 voor het eerst Leefbaren in de deelgemeenteraden. In de raad van Feijenoord en in die van Noord zitten vijf leden van deze partij. Politieke partijen drijven op vertrouwen van burgers. Met een verkiezingsopkomst van 55 procent op deelgemeentelijk niveau is het politieke proces wel gelegitimeerd, maar slechts matig gedragen. Net als binnen de stedelijke organisatie is het bestuur ook op deelgemeentelijk niveau dual ingericht. De bestuurders vormen het Dagelijks Bestuur en de raad controleert op hoofdlijnen en moet de begroting goedkeuren. Sinds 2002 is er een felheid in het politieke debat gekomen, dat bij het onderzoek naar sociaal vertrouwen van belang is. Het debat gaat namelijk over de dunne lijn die er is tussen mensen om elkaar te vertrouwen of juist niet. Vooroordelen over bevolkingsgroepen helpen zeker niet om vertrouwen te stimuleren, maar zonder uitgesproken vooroordelen geen reëel beeld van wat er leeft. Politiek op deelgemeentelijk niveau leent zich prima voor het onderzoeken naar beeldvorming in de buurt, en de belemmeringen die daaruit naar voren komen. In de deelgemeentelijke raden zorgt voornamelijk Leefbaar Rotterdam voor discussie rondom vooroordelen als 'al die mensen met hoofddoeken'¹ en die 'buitenlanders die geen Nederlands spreken'² en andere geluiden die aantonen dat het leven in de multicultureler wordende deelgemeente niet ideaal is voor burgers.

Deelgemeentebestuurder Scalzo van de PvdA en zijn politieke opponent van Leefbaar Rotterdam, deelgemeenteraadslid Bart Joost van der Rij, zijn het wel eens over het feit dat er

¹ Uitspraken in interview Bart Joost van der Rij, raadslid Leefbaar Rotterdam, deelgemeente Noord

² Ibidem

'autochtone Nederlanders zijn die zich ontheemd voelen in een steeds multicultureler wordend Rotterdam'. Maar de manier van omgang met dit thema verschilt. Omdat deze wrokkige, verbitterde autochtone Nederlander eerst politiek ontkend werd door verschillende partijen, is het logisch dat de discussie hier nogal ongenueanceerd over wordt gevoerd. Een meerpartijenstelsel met een pluriforme filosofie vraagt rondom deze thema's dat de tegenstelling fel mag zijn. De beeldvorming onder burgers en daarop volgende opinievorming wordt echter door meer dan politiek alleen beïnvloedt. Media en politiek zijn verstrengeld, ook op deelgemeentelijk gebied. Een extreme uitspraak wordt zo overgenomen, en daar ligt de net verkregen nuance weer dood te bloeden in een versterking van het extreem op straat, waardoor sociaal vertrouwen een fata morgana blijft. Scalzo: 'We proberen de polarisatie weg te krijgen. Het zijn voornamelijk ouderen die hier zijn blijven wonen, in een gebied dat langzamerhand steeds zwarter of gekleuder werd. Voor hen is het leven niet gemakkelijk. Wij hebben een rol om te zorgen dat vooroordelen niet beklijven. Leefbaar Rotterdam spreekt vaak over vooroordelen. Wij vinden dat de politiek niet op vooroordelen gericht moet zijn. In de raadszaal mogen de extremen naar voren komen, het lastige is dat die dan vaak onvertaald of verklaard naar buiten komen. De nuance wordt zo niet naar buiten gebracht, terwijl die van belang is om het leefbaar te houden. De media beïnvloeden toch wel heel erg de stemming en de sfeer. Het gaat veel over terrorisme en zonder dat mensen dit hebben meegemaakt, worden ze bang gemaakt voor hun medemens'. En die angst wordt ook door Bart Joost van der Rij bevestigd: 'Er komen regelmatig mensen bij mij langs die bang zijn'. Helaas kan ik verder niets met zulke opmerkingen als hij niet kan of wil zeggen waarvoor die mensen dan bang zijn en om hoeveel mensen het gaat. Maar het lardeert het idee van een vaag 'angstbeeld in Noord'. Voor een volgende raadsvergadering een discussiepunt wellicht?

De beeldvorming is belangrijk als het gaat om vertrouwen van burgers naar de overheid. Om een positieve beeldvorming te houden, moet die overheid gewoon doen waarvoor ze zijn. 'Bij het beheer van de buitenruimte is vertrouwen bijvoorbeeld altijd het vuilnis op tijd ophalen', zegt Robbert Baruch, bestuurder van de deelgemeente Feijenoord. 'Daarmee creëer je basisvertrouwen. Als je het normale werk goed doet, dan verlies je dat basisvertrouwen niet zo snel, ook al roepen mensen heel snel dat de overheid niet te vertrouwen is. Van belang is dat je aanspreekbaar bent, zichtbaar, benaderbaar en niet te hoog van de toren blaast'. Het principe '*be good and tell it*' is heel belangrijk voor een lokale bestuurder, vindt ook Baruch. Bovenop het basisvertrouwen zit een extra laag, waar een deuk in komt als er ruzie is. Baruch: 'Die laag is te herstellen als ik verder te benaderen ben, en andere dingen ook nog kloppen. Dan kun je een biertje drinken en zand erover, maar dat kan alleen als die eerste basislaag vertrouwen nog in tact is'.

Het gaat er dan ook om als politicus vertrouwen te creëren. Baruch: 'Het uitgangspunt is dat je moet laten zien dat je eerlijk bent, en dat je een mens bent. Je moet 'ik weet het niet kunnen zeggen'. Maar ook beseffen en laten zien dat je een instrumentarium hebt om tot antwoorden te komen'. En daarmee creëer je een responsieve houding. Eén van die instrumenten is een klachtennummer dat dagelijks openstaat en waar burgers 'losliggende tegels en kapotte lantaarnpalen kunnen melden'. Als bestuurder vindt Baruch het echter bijzonder van belang om niet direct op de waan van de dag te reageren. 'Als bestuurder moet je een bewustzijn hebben van de laag om de problematiek heen, en niet alleen reageren op incidenten, maar doordringen tot de kern van het probleem. Daarvoor is een bestuurlijk analytische aanpak nodig met daarbij een apparaat dat deze oplossingen weer communiceert richting de vragende burger'.

Analyse en conclusies uitgewerkt in vier boxen

Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen is gerelateerd aan een betrouwbare overheid. Vertrouwenswekkende instituties, burgerparticipatieprocessen, een responsieve houding van de overheid en de beeldvorming van de burger over de betrouwbaarheid van de overheid, zijn belangrijk voor een indruk van een betrouwbare overheid. Deze propositie werk ik uit in vier delen. Dit deel gaat over de overheidsorganisatie en politiek en sociaal vertrouwen. Daarna volgen de politie en het onderwijs in relatie tot sociaal vertrouwen, gevolgd door een vierde uitwerking waarin ik aspecten van beeldvorming van de burger over de betrouwbaarheid van de overheid verwerk.

Analyse en conclusies overheidsorganisatie, politiek en sociaal vertrouwen (box 1.1)

In deze box werk ik de analyse en conclusies uit van de voorgaande paragraaf over overheidsorganisatie en politiek in relatie tot sociaal vertrouwen. Bij het subsidieproces heb ik specifiek gekeken naar criteria als een transparante eerlijke werkwijze, bureaucratie, effectiviteit in relatie tot aantal deelnemers, laagdrempeligheid subsidieproces, en bekendheid van de subsidies zijn vergeleken. Daarna heb ik een vergelijking gemaakt van de input van de burger bij het politieke proces.

Het subsidieproces in Rotterdam en Detroit is toegankelijk, de werkwijze staat als eerlijk bekend omgeven door wettelijke kaders. Echter bij het project RotterdamIdee ontstond er bestuurlijke drukte rondom onzorgvuldigheden bij de betaling. Detroit geeft een betrokken beeld van hoe mensen in achterstandssituaties te betrekken bij het subsidieproces. Veel mensen kunnen niet lezen en schrijven in de stad, normaliter een obstakel om een subsidie te verkrijgen. Deze mensen kunnen een aanvraag toelichten bij de *hearings*, en worden niet van meet af aan buitengesloten. Detroit heeft dan ook een laagdrempeligere manier van werken die meer is toegespitst op achterstand dan Rotterdam. De gehoorde klacht in Detroit is echter dat het proces van aanvraag veel te veel tijd in beslag neemt en niet voldoende oplevert (soms maar vijfhonderd dollar voor bijvoorbeeld administratieve kosten). In Rotterdam is het subsidietraject een inzichtelijk proces van indienen en afwachten, waarbij met minder inspanning en minder bureaucratie grotere bedragen dan in Detroit te behalen zijn. Het budget is in Rotterdam groter waardoor de effectiviteit qua mogelijkheden groter is om burgers werkelijk te laten participeren. De vraag die in Rotterdam leeft is of de toegankelijkheid wel voor iedereen zo geldt. De vraag is of een grote groep allochtonen wel op de hoogte is van de subsidieprocedure, en het doel van op participatie gerichte projecten. Detroit heeft meer een continuïteit in de manier waarop subsidies verwerkt en verstrekt worden, met weinig inhoudelijke verandering en slechts de buurtimpulsen via de *block grants*. De bekendheid met de subsidie is dan ook groot, in tegenstelling tot Rotterdam.

	Transparante eerlijke werkwijze	Bureaucratie subsidies	Burgerparticipatie via subsidies (effectiviteit)	Laagdrempeligheid subsidie proces	Bekendheid	Burger input bij politiek proces
Detroit	+	-	-	+	+	-
Rotterdam	+	+	+	-	-	+

Aangezien Detroit meer inwoners heeft en minder raadsleden, mag je je afvragen of er tijdens het politieke proces voldoende input is van de burger. Het is bijzonder dat veel burgers tijdens de interviews wel aangaven met een politicus te hebben gesproken (weliswaar ook met vertegenwoordigers van de staat). De Rotterdamse straatinterviews gaven daar een veel lagere score op, terwijl het aantal politici in de stad bijna dertig keer zo groot is. De uitwisseling van informatie tijdens burgerbijeenkomsten is zendergericht, de burger kon luisteren en vragen stellen in Detroit. In beide steden kunnen lokale groepen inspreken en een verzoek toelichten tijdens raadsvergaderingen. Verder is veel afhankelijk van de persoonlijke netwerken (besturen, privé etc...) van de bestuurder zelf. Burgerbetrokkenheid in Rotterdam vindt plaats via buurttafels, burgerparticipatie, inspraakprocedures en de mogelijkheid tot burgerinitiatief. Het netwerk dat in Rotterdam aanwezig is voor participatie van burgers is fijnmaziger dan in Detroit.

Slotconclusies: De overheid kan het gegeneraliseerd interpersoonlijke vertrouwen in de samenleving stimuleren door zelf eerlijke, transparante processen na te streven (You, 2005). Bureaucratie leidt niet tot onbetrouwbaarheid, eerder tot ergernis, daarom deze even buiten beschouwing. Rotterdam behaalt vooral haar winst uit de effectiviteit van grotere subsidiebedragen. Echter de effectiviteit vermindert in Rotterdam doordat subsidies als RotterdamIdee niet bekend waren bij geïnterviewden die een groep niet zo goed geïntegreerde allochtonen vertegenwoordigde (Sbdf, SONOR). En op het punt van participatie van mensen met een achterstand laat de stad Detroit juist een positief beeld zien met *hearings* waar ongeletterden een toelichting kunnen geven en in aanmerking kunnen komen voor subsidies. Deze criteria beïnvloeden de vorming van vertrouwen in vertrouwenswekkende instituties. Participatie aan politieke netwerken van de samenleving kan het vertrouwen in de overheid versterken, en heeft een invloed op het geparticulariseerd vertrouwen van deelnemers aan een netwerk. Rotterdam heeft een fijnmazig netwerk van burgerinput bij het politieke proces en geeft hier dan ook een beeld van een vertrouwenswekkend politiek proces.

4.2.1.2. Overheid: politie op straatniveau

Detroit

Detroit is één van de meest criminele steden van Amerika. Voor een onderzoek naar sociaal vertrouwen is het dan ook bijzonder interessant hoe de politie op straatniveau werkt. De *Detroit Police Department* is een organisatie die onder de aanvoering van politiechef Ella Bully Cummings, werkt. Zij is door de burgemeester benoemd, en behoort daarmee tot de political *clout* van Kwame Kilpatrick. De centrale politieorganisatie wordt soms verweten niet zo goed samen te werken met het lokale niveau. *Community policing* wordt voorgesteld als een manier van werken waarbij de top van de politie samenwerkt met de lokale niveaus. Het gaat om empowerment van de burger doordat deze met coördinatie van een meer lokaal gericht politie apparaat, zijn eigen politietaken op zich kan nemen (denk aan melden, sociale controle etc.) (Fisette, 2002). In het jaarverslag van de politieorganisatie van 2006 staat duidelijk als een van de prioriteiten '*building key stakeholder relationships*', waarbij met een aantal programma's direct op de gemeenschap wordt gewerkt, zoals *Gun buy back*, *Community crime walks*, *Operation Hook* en de *Citizen Police Academy*. In de districtsorganisaties is wel een groepje politiefunctionarissen aan de slag met *community policing*, voornamelijk na een herijking van prioriteiten door de burgemeester waarbij de nadruk meer op de buurten zelf kwam te liggen. Het is een bescheiden start van iets dat in het verleden vaak verzandde als gevolg van een slechte samenwerking tussen de politietop en de *Board of Police Commissioners* en de raad van de stad en de burgemeester (Fisette, 2002: 5,6). Momenteel zijn er in Zuidwest Detroit dan ook twee typen *community policing*, één die is overgenomen door organisaties binnen de civil society en één die is gestart bij de districtsorganisaties van de politie.

Er zijn in het verleden meer experimenten geweest met *community policing*. In Zuidwest Detroit is een programma doorgestart door middel van financiering van de civil society. Momenteel wordt het programma betaald door de *Southwest Detroit Business Association*. Deze cbo wil het economische leven in Zuidwest revitaliseren. Aangezien misdaad een probleem is in de buurt, stuurt deze organisatie het oude project van de politie *community policing* nu zelf aan. Dit wordt gedaan in opdracht van de winkeliers om de criminaliteit terug te dringen. Mark Machowicz, is coördinator van dit programma. Ondanks dat er geen directe aansturing meer is vanuit de politie organisatie, heeft hij wel een directe link heeft met hen, maar dan als burger. 'Ik ben een *liaison* tussen de *block clubs* en de politie organisatie, en daarmee ben ik een *community organiser*', zegt hij. Op basis van politiedata van het district heeft hij een sectoranalyse gemaakt. Hij heeft als taak de *block clubs* te revitaliseren 'of er nieuwe bij te maken'. Doordat hij nauw in contact staat met de gemeenschap en geen politieman is, maakt hij gebruik van de informatie die deze neutrale positie met zich meebrengt. Er zijn negen boxen in het district geplaatst met het pilot project *incident reporting*. Deze boxen geven een grote groep illegale Latino's de mogelijkheid anoniem misdaden en overtredingen te melden. Daarnaast heeft het businessdistrict Vernorstreet elf camera's geplaatst op plekken waar het risico hoog was. Machowicz: 'En, dat is een succes. We hebben het stelen van een auto op de film, een druggerelateerde schietpartij en een steen die door het raam werd gegooid'. Machowicz wordt ondersteund door een non met de naam Carol, die 'haar uren doneert aan het project'. Autodiefstal is één van de grootste problemen in Detroit. Een preventieprogramma waarbij mensen een gratis stuurslot konden krijgen, was onderdeel van een campagne tegen dit probleem. 'In korte tijd waren we vijfhonderd sloten kwijt aan een lange rij wachtenden', zegt Machowicz. En het resultaat was dat in deze sector autodiefstal verminderde met veertien procent. Door de ondersteuning van de business sector met misdaadpreventie programma's is er een *incentive* voor verbetering van het sociale vertrouwen in de buurt rondom deze programma's.

Eén van de zes sinds 2005 nieuw gereorganiseerde politiedistricten is Zuidwest, waar acht politiefunctionarissen het team *community policing* vormen. Een gloednieuw gebouw is bij

een reorganisatie van de districtsorganisatie het gevolg geweest, waarbij ongeveer driehonderd medewerkers in dit district zijn overgebleven. 'We hebben de 'oren en de ogen' van de gemeenschap hard nodig om ons werk te doen, met ongeveer tachtig medewerkers per dienst, 24 uur per dag', zegt sergeant Renee Hall, van de divisie *community policing*. Daarom is de districtsorganisatie ingericht om levende netwerken te hebben met de civil society en de winkeliers. 'Onze prioriteiten worden bepaald door de burgemeester (herkozen in 2005) die zijn prioriteiten meer richting de burger in de buurt heeft gebracht. De meer religieuze organisaties en de cbo's moeten er samen met ons voor zorgen dat het buurtinitiatief een succes wordt', verteld Hall. De campagne *Detroit Love* is hier een voorbeeld van. Met T-shirts en hoeden met dit logo wil de politieorganisatie de 'liefde voor Detroit' terugbrengen bij de inwoner van de stad. Hall: 'We moeten samen de misdaad naar beneden brengen, de stad opbouwen, en als gevolg daarvan krijgen burgers het idee dat ze iets terug kunnen doen voor de stad'. De politie organisatie vraagt subsidies aan voor federale grants, zoals 'Weed and Seed', waarmee ze de misdaad probeert te verminderen en het veiligheidsgevoel terug wil brengen. *Community policing* is slechts een klein onderdeel van de districtsorganisatie, maar wel een onderdeel waarmee direct het sociale vertrouwen bij burgers voelbaar is. Hall: 'Met een sergeant en acht politiebeambten zijn we een klein onderdeel in dit district. Met een partner gaan we op patrouille, en ieder kent mensen in de buurt die informatie met ons delen. Burgervertrouwen is voor ons erg belangrijk. We gaan naar gemeenschapsbijeenkomsten, zitten in besturen en sponsoren de *Community Crime Walks*, waar teamleden samen met geëngageerde burgers van deur tot deur gaan met informatie over bewustwording, samenwerking en solidariteit. Met *cash awards* worden burgers aangespoord misdaden te melden'. De *Citizen Police Academy* is een cursus waar burgers aan deel kunnen nemen. Ze krijgen in acht weken de kans om de dagelijkse politie organisatie te observeren, krijgen een *ride-along* met de politie. Hall vindt dit een bijzonder instrument om een 'sterkere burgerbetrokkenheid te creëren met de politie organisatie'.

Als het gaat om bereikbaarheid, heeft ook de politie van Detroit problemen. Hall: 'met een belsysteem met twee nummers 311 en 911 worden de prioriteiten bepaald. Maar we hebben nog steeds excessieve wachtperiodes, soms duurt het een uur voor we er zijn'.

En de misdaadcijfers liegen er niet om. Detroit is een van de steden in Amerika met de hoogste misdaadcijfers (zie cijferbox). 'De politie geeft alleen *crime rates* over heel Detroit. Ze willen geen informatie geven over de districten apart. 'Een politieman zei ooit eens tegen me: "als mensen eens wisten hoe de criminaliteit hier is, dan zouden ze schrikken"', zegt Eric Duwueke, *linking person* tussen de universiteit van Michigan en projecten in de stad. Ook al wordt er vaak gezegd dat het gaat om '*perceived crime*', de cijfers laten geen gunstig beeld zien. In vergelijking met andere Amerikaanse steden, wordt Detroit als tweede meest gevaarlijke stad genoemd.

In *Southwest Detroit* zijn een aantal drugsgerelateerde gangs aan het werk. *Latin Counts* is één van de grootste en meest actieve bendes in deze buurt. Volwassenen gebruiken kinderen van veertien à vijftien jaar of jonger als drugsrunners en zenden ze naar Newcastle (Pa) en andere steden in de buurt om cocaïne te verkopen. In Pennsylvania wordt de poeder omgezet in *crack*. De *Latin Counts* hebben een sterke aanwezigheid in Zuid Chicago en in Zuidwest Detroit. Twee van de geïnterviewde jongens in de Mac Donald en in een kapperszaak in Zuidwest, bevestigen deze verhalen. 'De *Latin Counts* en de *Surenos* zijn de twee belangrijkste gangs die hier actief zijn', vertelt Itamar, een 22-jarige bewoner van Zuidwest. 'Vrienden van mij maken hier deel van uit. Ik niet, omdat mijn moeder mij zo heeft opgevoed dat ik denk dat ik betere kansen heb dan me in te laten met drugs'.

Het beeld van hoge criminaliteit wordt bevestigd door interviewkandidaten in Noord Detroit (cluster 1). Ook hier zijn het de ondernemers die van veiligheid een topprioriteit hebben gemaakt. 'De criminaliteit hier drijft mensen weg. Willen we vooruit komen, dan zullen we moeten investeren in een veilige buurt', zegt Mike Bahri, voorzitter van de *Arab-American Chaldean Council* (ACC) 'Daarom hebben we *block captains* benoemd op *7 Mile Road*, een

groep van ondernemers, bewoners en ACC leden. Zij moeten richting de autoriteiten rapporteren over criminaliteit. Iedere eigenaar heeft een lijst met *block captains*. Naast hen hebben we ook nog een politieman op de *business strip*. De grootste problemen liggen volgens Bahri in de drugshandel. 'Crack heeft ervoor gezorgd dat er in de buurt drugspanden zijn, waardoor huizen meestal verwaarloost raken'. Maar ook diefstal is ernstig voor ondernemers in Noord. 'Ze nemen je airconditioning compressors mee van het dak, halen het gas eruit, en krijgen er honderd dollar voor. Een nieuwe kost ons weer duizend dollar'. Ook populair jatwerk, sinds de prijs voor dit metaal vierhonderd procent is gestegen op de wereldmarkt, zijn de koperen elektriciteitsdraden, die op de sloop verkocht kunnen worden, voor hergebruik. Bahri: 'Bij het stelen hiervan zijn al een aantal mensen overleden door een schok'.

Rotterdam

De Rotterdamse veiligheidsaanpak bestaat uit een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak. De politie zit in de keten die hier aan meewerkt met de regie van de gemeente. Het politiekorps Rotterdam-Rijnmond is verantwoordelijk voor de politieorganisatie in de onderzochte gebieden. De politiedistricten lopen niet synchroon aan de grenzen van de deelgemeenten. Het district Noord bevat twee wijken van de deelgemeente Noord, namelijk de Provenierswijk en het Oude Noorden. Straatroof heeft een hoge prioriteit in dit district. Vaak zijn zowel daders als slachtoffers jongeren in de leeftijd van 12 tot 24 jaar. De politie hanteert een dadergerichte aanpak. Een aantal veelplegers (woonachtig in het Oude Noorden) wordt gevolgd. Zowel strafrechtelijke trajecten als hulpverleningsinstanties sluiten op elkaar aan. Drugsgebruikers en drugsrunners zorgen in de deelgemeente voor overlast. Dit heeft prioriteit, maar ook woning- en autoinbraken. Preventie is onderdeel van het werk dat de politie in dit district doet. In de deelgemeente Noord werkt de politie met 23 buurtagenten in twee wijkteams in specifieke wijken. In Feijenoord zijn dat vijf wijkteams met elk vijf buurtagenten. Onder het motto 'veiligheid en dienstverlening hand in hand' werkt de organisatie in het politiedistrict Feijenoord Ridderster. Elke dag werken ongeveer 450 politiemedewerkers uit het district aan de veiligheid.

<p>Rotterdam heeft 191 geregistreerde misdrijven per duizend inwoners in 2004 (vergeleken met 153 in 2000). Ook vermogenscriminaliteit, geweldmisdrijven en vernielingen zijn in 2004 gestegen in Rotterdam ten opzichte van 2000. In (CBS, 26 sept 2005). Het aantal moorden per 100 duizend inwoners is in Rotterdam in 2006 met 2 afgenomen ten opzichte van 2005. In 2006 vinden er 2,2 moorden per 100 duizend inwoners plaats. De Veiligheidsindex van de gemeente Rotterdam laat een positief beeld zien. De AD Misdaadmeter 2007 laat een beeld zien van de objectieve aantallen van de aangiftes binnen de stad Rotterdam. De volgende aantallen zijn gegeven: 190 aanrandingen, 162 verkrachtingen, 3424 woninginbraken, 2529 bedreigingen, 77 gijzelingen, 3977 mishandelingen, 14 moorden, 151 overvallen, 1480 straatroven, 1334 autodiefstallen, 7677 autoinbraken, 3781 auto vernielingen, 97 vernielingen in het openbaar vervoer, 196 handel in harddrugs, 27 handel in softdrugs, 387 heling, 87 chantage, 518 verduistering, 2743 winkeldiefstallen</p>	<p>Detroit wordt in vergelijking de op een na meest gevaarlijke stad van Amerika genoemd.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Detroitmisdaadcijfers (jaarverslag DPD, 2006)</th> <th>1996</th> <th>2004</th> <th>2006</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moord</td> <td>428</td> <td>384</td> <td>411</td> </tr> <tr> <td>Verkrachting</td> <td>1119</td> <td>719</td> <td>1148</td> </tr> <tr> <td>Diefstal</td> <td>9504</td> <td>5452</td> <td>7247</td> </tr> <tr> <td>Overval</td> <td>12188</td> <td>9356</td> <td>26058</td> </tr> <tr> <td>Inbraak</td> <td>21491</td> <td>12202</td> <td>18845</td> </tr> <tr> <td>Larcency</td> <td>41193</td> <td>20640</td> <td>20902</td> </tr> <tr> <td>Gestolen auto's</td> <td>34265</td> <td>24573</td> <td>23442</td> </tr> </tbody> </table> <p>In 2006 heeft Detroit 871,121 inwoners, met 411 moorden. Per 100 duizend inwoners vinden er 47 moorden plaats.</p>	Detroitmisdaadcijfers (jaarverslag DPD, 2006)	1996	2004	2006	Moord	428	384	411	Verkrachting	1119	719	1148	Diefstal	9504	5452	7247	Overval	12188	9356	26058	Inbraak	21491	12202	18845	Larcency	41193	20640	20902	Gestolen auto's	34265	24573	23442
Detroitmisdaadcijfers (jaarverslag DPD, 2006)	1996	2004	2006																														
Moord	428	384	411																														
Verkrachting	1119	719	1148																														
Diefstal	9504	5452	7247																														
Overval	12188	9356	26058																														
Inbraak	21491	12202	18845																														
Larcency	41193	20640	20902																														
Gestolen auto's	34265	24573	23442																														

De gemeentelijke aanpak van de veiligheid in Rotterdam is van belang, omdat er in een vijf jarenplan verder gewerkt wordt aan een beweging die ingezet is in 2002 toen de stad als hoofdprioriteit voor veiligheid koos (Samenwerken aan veilig, 2006 -2010). Nog steeds kent de stad stadsmariniers die korte hiërarchische lijnen kennen met de burgemeester, en zich specifiek richten op het verbeteren van de sociale en fysieke veiligheid binnen onveilige wijken. Zij werken met ketenregie mee aan de aanpak van probleemjongeren (de zogenaamde PGA-V, PGA-A of PGA 700/1000 jongeren). Vanuit de centrale stad zijn

interventieteams ingesteld, waarbinnen ambtenaren specifieke bevoegdheden hebben voor een pandgerelateerde overlast. GBA teams zorgen ervoor dat fraude van sociale voorzieningen wordt opgespoord. De Alijda-pandenaanpak zorgt ervoor dat er een vermindering komt van malafide huiseigenaren, en dat huizen worden opgekocht en gerenoveerd. Met *hot spot* gebieden, en de tweejaarlijks gehouden Veiligheidsindex worden gebieden ingedeeld in veilige, aandacht, bedreigde, probleem of onveilige gebieden. De *hot spots* zijn onveilige/bedreigde wijken waar een cumulatie is van fysiek en sociale problemen. Onder andere wordt er in deze gebieden geprobeerd de sociale cohesie te versterken. De Deelgemeentelijke Sluitende Aanpak (DOSA) voor overlastgevende jongeren probeert de overheid de hulpverleningsinstanties, politie en justitie samen te laten werken bij preventieprogramma's en doorstroom naar werk en school. Onder regie van de deelgemeentelijke overheid en in samenwerking met de politie, is er in verschillende wijken een groepsaanpak voor hinderlijk, overlastgevende en criminele jeugdgroepen.

Voor een politie organisatie en een deelgemeente waarin veel problemen momenteel cumuleren is sociaal vertrouwen een onderwerp waar veel over te zeggen is. Hoofd wijkpolitie Jan Hoevelaken van het district Noord, zegt: 'Wij praten hier over het sociale weefsel van de buurt. Ik heb hier het 'sociaal contact' opgezet. Dit is een punt waar mensen kenbaar kunnen maken dat er een 'schilderijtje opgehangen moet worden', of dat er hulp nodig is bij het verzorgen van een hartpatiënt. De politieorganisatie vult het gebrek aan sociaal weefsel op met burgerparticipatie. Hoevelaken: 'En dat is lastig, als we duizend mensen benaderen, maar bij een lichte vorm van burgerparticipatie, namelijk de buurttafel, slechts dertig mensen aan tafel krijgen'. Ook een groeiend aantal oudere mensen en allochtonen in de buurt is een probleem voor deze manier van communicatie, ervaart hij: 'We lopen op tegen integratie, in het bijzonder interculturalisatie. Bepaalde groepen, vooral die van boven de vijftig à zestig jaar, bereiken we niet. Binnen de politieorganisatie vragen wij ons af hoe we deze groepen meer kunnen betrekken bij sociale veiligheid?'. De politie organisatie wordt afgerekend op haar vermogen tot ketenoriëntatie, gemonitord met het INK model. Wanneer de organisatie er in slaagt om een netwerk te vormen waardoor een sociaal weefsel gevormd wordt, doet de organisatie het goed. De thema's hierbij zijn 'bejegening', 'houding & gedrag' en 'professionaliteit'. Hoevelaken: 'Dat zijn thema's die hier al lang gelden, maar voor vele netwerkpartners nog niet zo gangbaar zijn. Schoon, Heel & Veilig, handhaven en het corrigeren van mensen, nemen nu nog veel ruimte in'. Hoevelaken wil burgers in de frontlinie zetten voor sociale veiligheid. Een manier waarmee in Eindhoven al ervaring is opgedaan. In '*roll over*' projecten leren burgers intercultureel communiceren op straatniveau met workshops in de buurt over diversiteit'.

Het politiedistrict Noord werkt mee aan de groepsaanpak van de deelgemeente Noord. De politie heeft een inventarisatie gemaakt van jongeren die op vier pleinen in Noord overlast veroorzaakten. Samen met gemeente, opbouwwerk en de woningcorporatie wordt gekeken of een oplossing gevonden kan worden. Vaak heeft deze groep jongeren problemen in het gezin of de schoolsituatie. Wanneer blijkt dat de jongeren niet mee willen werken, gaat de politie meer repressief optreden. Op het moment van interview vindt er een evaluatie plaats van de groepsaanpak. Hoevelaken stelt dat er problemen zijn bij deze aanpak: 'Het is in deze deelgemeente lastig om informatie te delen in netwerken in verband met de privacywetgeving. We hebben het dan over X, maar mogen de volle naam niet noemen. We zitten dan echt in de marges van de wet te klooiën. Daarbij is er een probleem dat wij een 24-uurs organisatie zijn, maar het ambulante jongerenwerk niet. Als wij een jongere hebben, die midden in de nacht weer op straat moet, dan is er geen opvang. Dat sluit niet aan. In zeven jaar tijd is hier het jongerenwerk om zeep gehaald doordat veel subsidies zijn afgeschaft. Daarbij zijn we het niet eens over de aanpak van de evaluatie van de groepsaanpak. Wij willen een nulmeting, zodat je ook werkelijk resultaat kan zien, maar de zorgpartners in het netwerk willen dat niet'. Bij het reguliere politiewerk zijn de buurtagenten de spil in het web. Ze maken buurtscans en verzorgen de contacten in netwerken. Instrumenten als wijkweb, waarbij met telefoon, SMS alert en email mensen betrokken

worden gehouden bij de veiligheid, zijn een middel om de veiligheid in de buurt te verhogen. Hoevelaken: 'Dit zou een omvang moeten krijgen van zeventig a tachtig procent in de wijk. We hebben nu 25 doelgroepen die via SMS geïnformeerd worden met teksten als 'burgers let op', of 'help ons'. Dit is een van de manieren waarop we naar vernieuwing zoeken bij het veiligheidsbeleid'.

Analyse en conclusies sociaal vertrouwen en politie op straatniveau (box 1.2)

De politieorganisatie is een bijzondere organisatie in het web waarin sociaal vertrouwen vorm kan krijgen. Gebruikmakend van repressieve middelen, is ze een factor bij uitstek om de veiligheid en het daaraan gerelateerde vertrouwen te stimuleren. In Detroit heeft de politie op straatniveau via divisies *Community policing* een bijzonder web gesponnen met burgers om haar werk goed te kunnen doen. Het wantrouwen dat er vanuit de gemeenschap kan bestaan richting politie organisatie wordt in Detroit direct aangesproken. De burger wordt zelf ingezet voor de eigen sociale veiligheid via *Community Crime Walks* en een *Citizen Police Academy*. Bewustwording en van en de participatie bij de veiligheid speelt hier een grote rol. Door het stimuleren van gemeenschapsvertrouwen waarin het melden van misdrijven centraal staat verhoogt het geparticulariseerd vertrouwen en het gevoel van sociale veiligheid. Via *incident reporting* kunnen ook illegale en ongedocumenteerde mensen – normaal op de vlucht voor de politie – hun ongemak in de buurt kwijt.

Het Hoofd wijkpolitie district Rotterdam Noord geeft duidelijk aan dat de politie organisatie een probleem heeft ouderen en groepen allochtonen te bereiken met buurttafels. Hoevelaken gaf aan dat hij de burger meer in de frontlinie wil zetten voor de eigen sociale veiligheid, iets waar de Detroit Police al ervaring mee heeft via haar programma's . De burgerpolitieacademie integreert het burgerlijke leven met de politieorganisatie. En deze uitwisseling zorgt ervoor dat burgers leren 'hoe' en 'waarom' de politieorganisatie werkt zoals die werkt. Hier lijkt het principe 'bekend maakt bemind' te gaan gelden. Acht weken duurt de cursus van de BurgerPolitieAcademie, waar burgers een idee krijgen waar de politie dagelijks voor staat. Met een rit door de buurt en herhalings bijeenkomsten, houdt de politie contact met een groot in de burgerwereld geïntegreerd netwerk.

Slotconclusie: In Rotterdam geeft de politie aan een probleem te hebben met het organiseren van burgers voor de eigen sociale veiligheid. Burgerparticipatie is een middel om vertrouwen te krijgen in de buurt en in de overheid. Doordat burgers in Detroit cursussen binnen de politieorganisatie krijgen en gezamenlijk met de politie de veiligheid aanpakken, leren ze vertrouwen krijgen in de politieorganisatie en in elkaar. Dat betekent dat vertrouwen in een overheidsinstantie wordt gecreëerd, dat leidt tot gegeneraliseerd vertrouwen. En in de buurtnetwerken waar gemeenschapsvertrouwen op de agenda staat, is geparticulariseerd vertrouwen het gevolg. Ook dit vertrouwen is gunstig voor de sociale veiligheid in de buurt.

4.2.1.3. Overheid: scholen, veiligheid en slagingspercentages

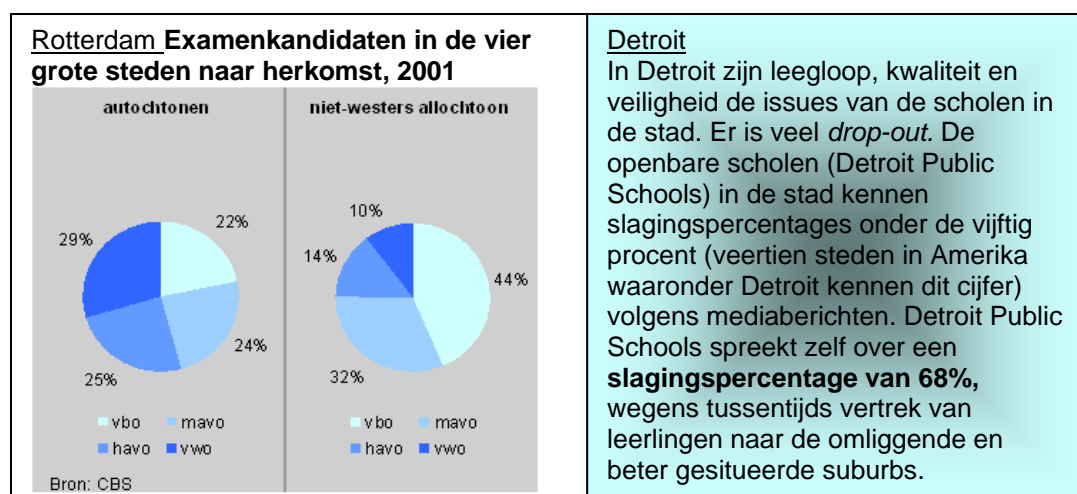
Detroit

Het merendeel van de scholen zijn scholen van Detroit Public Schools, in totaal zijn dat 220 basisscholen, voortgezet onderwijs en avondscholen voor volwassenen. De negatieve beeldvorming wordt voornamelijk veroorzaakt door criminaliteit, de trend van leegloop en de lage slagingspercentages in Detroit. Criminaliteit op of bij de scholen is een dagelijkse werkelijkheid in Detroit. Van het laatste jaar dat er cijfers bekend zijn namelijk 2003, bleek dat in 151 gevallen studenten gesnapt werden met wapens op zak. En niet alleen wapens zorgen voor problemen op scholen, ook drugs en druggerelateerde misdaad. De politie heeft als gevolg hiervan gekozen voor een aanpak waarbij invallen in de school worden gedaan, de zogenaamde *sweeps*. Het protest van veel ouders hiertegen was dat kinderen al bij voorbaat gecriminaliseerd werden door de politie, terwijl hun schuld nog niet bewezen was. Andere ouders vonden dat deze acties veel te ver gingen om de veiligheid te garanderen. In opdracht van de protesterende ouders, heeft de Amerikaanse organisatie voor burgerrechten, de *American Civil Liberties Union* (ACLU) in juni 2006 een rechtszaak aangespannen tegen de openbare scholen in Detroit. De ACLU heeft de rechtszaak gewonnen. De wens van veel ouders is om de veiligheid op minder agressieve manieren op

te lossen³. Felicia Jones, strategisch adviseur bij de *Detroit Public Schools* kan zich hier niet veel van herinneren: 'We hebben bij elke school detectorpoortjes waar de kinderen door moeten. Lastig is dat de scholen zoveel deuren hebben, waardoor er altijd gezorgd moet worden dat de exit deuren goed dicht zitten, zodat er geen ongewenste mensen binnen kunnen komen'. Daarbij geeft Jones aan dat de onveiligheid vaak niet binnen de gebouwen is, maar veelvuldig buiten plaatsvindt. 'Sommige kinderen nemen een thuissituatie met geweld mee naar school', zegt ze. Cijfers heeft ze niet over geweld op de scholen. De school heeft veiligheidsmensen en politiemensen rondlopen. De school heeft nu veertig ingehuurd beëdigde politiemensen in dienst met een volle bevoegdheid tot arrestatie en wapengebruik.

Een oplossing voor de veiligheid zoekt de school in samenwerking met de ouders via het *Parental Involvement Programme*. Hier worden workshops gegeven met onderwerpen die relevant zijn om geweld binnen de perken te houden. En met een *Parent Volunteer Programme*, waar de ouders meewerken om de 'oren en ogen' voor de school te zijn, krijgt de school vat op de veiligheidssituatie. Daarbij kunnen ouders met al hun vragen bij de *Superintendent* een keer in de maand terecht. Als het gaat om strategie, is de *Detroit Public School* geïnteresseerd in de samenwerking met het bedrijfsleven en gemeenschapsorganisaties. Organisaties als *Big Brothers & Big Sisters* en *Girls Scouts* worden in het netwerk van de school betrokken. Deze civil society organisaties zoeken oudere kinderen die een soort *peer* kunnen zijn voor kinderen op school die dit missen. 'We bekijken de situatie vanuit het hele kind', zegt Jones. Naast gemeenschapsorganisaties is haar inzet op partnerships met het bedrijfsleven. 'Acht van de tien bedrijven hebben iets voor de gemeenschap', zegt Jones. De school heeft eind 2006 elf getekende partnerships.

Het tweede aspect van negatieve beeldvorming voor de *Detroit Public Schools*, zijn de slagingspercentages. De nationale statistieken geven geen positief beeld. Volgens deze meting slaagt slechts 22 procent van de leerlingen, het laagste getal landelijk⁴. In totaal zijn er veertien steden die onder vijftig procent scoren⁵. Er is dus veel *drop-out*. Jones is niet tevreden over deze nationale cijfers. 'Wij hebben een slagingspercentage van 68 procent, veel kinderen trekken tussendoor naar de omliggende *suburbs*, waar het onderwijs een betere beeldvorming kent', zegt ze. Om het vertrouwen van de ouders te blijven behouden voor de scholen in *Detroit*, zijn er programma's waarbij de school zich in de buurt profileert. De divisie *Parental Involvement* probeert met het programma *No Child Left Behind* ouders, kinderen en de buurt zoveel mogelijk te betrekken, bij onderwerpen als huiswerk en veiligheid.



³ *Detroit Free Press*, 'Random searches halted: *Detroit Public Schools* to stop weapons sweeps', Chastity Pratt, 15 Juni 2006

⁴ Website van *The Heritage Foundation*, Dan Lips 'Education notebook: *Detroit* Teaches Another Lesson in Special Interest Politics', 1 september 2006

⁵ *USA Today*, 'Big city schools struggle with graduation rates', Greg Topo, 20 Juni 2006

Rotterdam

Rotterdam kampt met de effecten van verschil in sociaal economische achterstanden op scholen en incidenten met geweld. De Nederlandse actualiteit laat in maart 2007 een beeld zien waar driemaal steekpartijen plaats op verschillende scholen, waaronder het Zadkine College in Rotterdam. 'Even afkloppen, tot nu toe is er bij ons nog niets gebeurd', zegt Josine Geurtsen, veiligheidsadviseur van het ROC Albeda college in Rotterdam, over de negatieve beeldvorming. Eind december 2007 is er een officieel veiligheidsrondje gemaakt op de school. Geurtsen: 'Het pesten, uitdagen en discriminatie wordt minder vooral in de vestiging aan de Baljuwstraat (Noord) doordat er nu iemand rondloopt die hier specifiek naar uitkijkt. Op deze locatie komt het veel voor dat mensen geen diploma hebben. Er is hier ook drugscontrole. Er zit daar een maatschappelijke werker die specifiek er is voor drugsverslaving. En dat werpt vruchten af'. Op verschillende scholen lopen nu mensen regelmatig rond die een oogje in het zeil houden.

Het Albeda college is één van de scholen in Rotterdam die een Schoolveiligheidsplan opstellen. De cijfers in Nederland geven aan dat vijf procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs één of meerdere malen per jaar een wapen mee heeft⁶. En de Rotterdamse Jeugdmonitor meldt dat het meestal gaat om steekwapens (vlindermessen, zakmessen en stiletto's) (GGD Rotterdam, 2007).

Er zijn twee scholen die het VMBO verzorgen in Rotterdam. Geurtsen: 'Het Albeda en Zadkine zijn elkaars concurrenten, maar het Albeda probeert met ruim dertig vestigingen verspreid over de stad, zoveel mogelijk de onderkant van de samenleving te redden. De laatste zeven à acht jaar is het een beetje ontaard en zijn we meer een hulpverleningsinstantie geworden'. En die hulpverlening wordt verwelkomd bij het Albeda. Geurtsen: 'Jeugdzorg, wijkagent en anderen willen we ook bij ons binnen de muren hebben'. Als gevolg van de veranderende doelgroep van de school is er nu een heel vangnet aan instanties in de school aanwezig. Geurtsen: 'Als leerlingen iets uitgevreten hebben, dan mogen ze op school blijven, mits ze een programma volgen. We organiseren de hulp heel laagdrempelig, meestal in hetzelfde gebouw'. En het hulpaanbod is voorzien van maatschappelijk werkers, zorgadviesteams en budgetondersteuning. Leerlingen zien zo 'een bedje van faciliteiten', waardoor ze hun school misschien wel af kunnen maken. Met de ondersteunende hulpverlening maken ze een gezamenlijk studiedoel. En dat is nodig na zeventien jaar wanneer leerlingen niet meer leerplichtig zijn. Geurtsen ziet het als 'de kunst van het Albeda' om een dergelijke sfeer te creëren dat jongeren een beroep leren en dat ze gaan werken, bijvoorbeeld opleiding specifiek voor tienermoeders.

Sociaal vertrouwen vertaalt de veiligheidsadviseur naar het sociale veiligheidsgevoel op school. Geurtsen: 'Bij een deelnemerstevredenheidsonderzoek van leerlingen en een medewerkerstevredenheidsonderzoek is een beeld ontstaan van meer dan 90% van de mensen die zich veilig voelt. We zijn wel alert op veiligheid. De docenten en medewerkers checken om de beurt de *YouTube* – filmpjes die niet horen op Internet. We horen wel eens wat maar tot nu toe is dat wat we gezien hebben niet alarmerend'.

Om een ontspannen sfeer te krijgen en te houden op school, vindt Geurtsen dat 'leerlingen kennen en aanspreken het belangrijkste is'. De conciërges en beveiligers zijn daar allemaal in geschoold. Ook zijn er trainingen voor docenten om met verschillende groepen om te gaan. Het Albeda let er ook op dat docenten niet alles tolereren. 'Als dat gebeurt, ontstaat er een slechte sfeer', weet Geurtsen. 'Zo moeten docenten leren dat als er twee vechtende leerlingen zijn, dat ze niet twee de deur uitzetten, maar slechts één. Anders krijg je een situatie die de oorsprong was van het incident in Amsterdam'. Om de veiligheid zo goed mogelijk te houden is het volgens haar belangrijk 'iedereen betrokken te houden'.

Het Albeda wil die betrokkenheid organiseren door *peer mediation*, waarbij oudere leerlingen problemen moeten oplossen voor jongeren. Een situatie waarin leerlingen sociale controle krijgen van leerlingen zelf, met behulp van een systeem met rode kaarten en bij geen effect hiervan een straf bij de schoolleiding. Geurtsen: 'Zo zou het dan moeten werken. We hebben

⁶ Ministerie van Justitie, Checklist invoering controle op wapenbezit, 2007

liever geen detectorpoortjes zoals in Detroit'. In elk gebouw zijn nu camera's, rondom het gebouw, in de hal en in de kantine. Maar rokers vormen ongeveer tachtig procent van het totaal. Die jongeren hangen echter weer buiten op plekken waar geen camera's zijn. Geurtsen: 'Daar moet toezicht voor ingehuurd worden, en dat is heel duur'. Momenteel heeft het Albeda op een paar risicolocaties toegangscontrole en surveillance in het gebouw. De kantine is een belangrijk escalatiepunt. De surveillance is van een bedrijf dat geen wapens op zak heeft, maar het moet hebben van een verbale oplossing. Momenteel is het Albeda college bezig met een Europese aanbesteding voor de beveiliging. Geurtsen: 'We willen het oplossen zoals het Feijenoord stadion het heeft gedaan, met stewards. We willen dat deze beveiligers affiniteit hebben met leerlingen en de school en dat ze een relatie kunnen opbouwen met leerlingen in plaats van te kiezen voor de repressieve kant. Eigenlijk willen we de oude conciërge van vroeger. En iemand die iets heeft met de visie en de doelstellingen van het Albeda college'. Het is echter niet eenvoudig personeel te vinden met een dergelijke achtergrond in de beveiliging. Dit is een onderdeel van het veiligheidsplan van het Albeda.

Analyse en conclusies onderwijs en sociaal vertrouwen (box 1.3)

In beide steden proberen de scholen de veiligheid en slechte slagingspercentages te verbeteren met betrokkenheid van andere organisaties en ouders. Er is een verschil over de toepassing van repressie, de inzet van hulpverleningsinstanties en manier van strategie rondom imago.

De stad Rotterdam wil meer mensen stimuleren een startkwalificatie te behalen. Het Albeda College heeft dit tot doel. De Detroit Public Schools wil dat er meer scholiere met diploma de school verlaten, in plaats van slechts 22 procent. In Detroit is de betrokkenheid van ouders bij de prestaties van kinderen aanwezig. In Rotterdam wordt er door middel van aanwezigheid van verschillende hulpverleningsinstanties scholieren de mogelijkheid geboden met 'een bedje van faciliteiten' hun startkwalificatie te behalen. Beide scholen kampen met een negatief imago. De DPS lossen dit op door 'strategische partnerships' aan te gaan met het bedrijfsleven. Het Albeda richt zich in concurrentie met een ander ROC meer op de 'onderkant' van de samenleving. Een imago van de 'onderkant' van de samenleving is niet gunstig voor integratie op de arbeidsmarkt, een van de punten waarmee scholieren vertrouwen in zichzelf en hun omgeving kunnen verkrijgen.

Veiligheid is een probleem dat in beide steden in samenwerking met ouders wordt aangepakt. Veelal gaat het om geweld en drugs. In Detroit is de politie een aanwezige actor op de scholen. Samenwerking vindt plaats tussen ouders, school, kinderen en politie. Bij het Albeda zijn ouders een onderdeel van de aanpak, maar wordt de meer repressieve arm, zoals politie en justitie, vooralsnog buiten de deur gehouden. Bij foutieve inzet kan repressie leiden tot vermindering van sociaal vertrouwen. Geweld legitimeert repressieve middelen. Aangezien Rotterdamse scholen bang zijn voor of last hebben van geweld binnen de schoolmuren, lijkt de mogelijkheid van inzet van politie en justitie me geen onwerkbaar idee in Rotterdam.

Slotconclusie: De slechte slagingspercentages en zorgwekkende veiligheid zorgen echter niet voor veel vertrouwen in de scholen. Participatie van ouders bij de aanpak van de veiligheid creëert betrokkenheid en geparticulariseerd vertrouwen. Situaties van geweld vragen om een repressieve aanpak die Rotterdam momenteel nog buiten de deur houdt. Ondanks uit de hand gelopen incidenten met inzet van politie, wil Detroit het vertrouwen in de instelling stimuleren door een geïntegreerde aanpak waarbij ouders, school, leerling en politie samenwerken aan de veiligheid. Gevormd geparticulariseerd vertrouwen kan zo de veiligheid verhogen, waardoor het vertrouwen in de instelling/school kan toenemen.

4.2.1.4. Beeld burger over betrouwbaarheid van overheid

Detroit

In Detroit is er vanuit organisaties vooral wat te zeggen over het vertrouwen van de burger naar de overheid in Zuidwest. Het zijn vooral de Latino bewoners die wat 'meer wantrouwend' tegenover de overheid staan, vindt Ceballos. Dat dit zo is, is niet zo vreemd,

omdat veel van hen ongedocumenteerd op straat rondlopen en bij een razzia van de politie zonder pardon het land uit gezet kunnen worden. Ceballos: 'De bevolking van de Latino's is in twee jaar tijd verdubbeld. Het zijn service zoekers, ze weten meestal niet zoveel'. Doordat er vele illegalen zijn in voornamelijk Zuidwest, is het sociale vertrouwen niet al te hoog, denken vele geïnterviewden. *Latin Americans for Social and Economic Development* (LASED) is een organisatie die specifiek de belangen behartigt voor de groep Latino's in Detroit, voornamelijk Zuidwest. Edith Castillo is directeur van deze organisatie. 'Tot nu toe is er nog geen duidelijke hervorming geweest van het immigratiebeleid. De handhaving is heel repressief. En dat heeft een effect in een buurt waar veel mensen ongedocumenteerd, illegaal en/of met verlopen visa's rondlopen', zegt ze. Het prioriteitsbeleid vanuit het *Department of Homeland Security* is deportatie van dit type vreemdelingen. Vlakbij de Canadese grensovergang via de *Ambassador's Bridge* is in Dearborn en in Southwest een situatie waar vele mensen kansen zien. Er zijn in dit gedeelte van de stad dan ook regelmatig officials te zien van de *Customs & Borderpatrol*. Maar ook de politie van *Metropolitan Detroit* rijdt regelmatig door de buurt. Castillo: 'In deze buurt zie je veel politie *'driving while' (racial profiling)*. Ze vragen om identificatie en documenten van mensen op straat. Vaak weten de illegalen en/of Hispanics hun rechten niet. En zonder documenten worden deze mensen binnen 48 uur gedeporteerd, naar Mexico of anders, zonder dat hun familie is geïnformeerd'. Dit levert een beeld op van een buurt, waar niet iedereen zo vrij en zich ontspannen voelt. Bij een kapperszaak, waar veel Latino mannen en jongens hun haar kwamen knippen, leverde me dat een aantal maal een situatie op waarin mensen niet geïnterviewd durfden te worden.

Op straat heb ik veertig **burgerinterviews** gedaan naar de betrouwbaarheid van de overheid, politie en onderwijs, tien per district of deelgemeente. Ik heb dit gedaan met behulp van een aantal objectieve vragen. Met vier vragen heb ik de burger gevraagd naar de mening over de overheid. 1) *Hebben mensen tijdens de laatste verkiezingen gestemd, de mid-term en de landelijke?* 2) *Hebben ze contact gehad met een lokale politicus, en zo ja, waarover, en zo nee, waarom niet?* 3) *Vinden ze dat de gemeente voldoende informatie geeft over haar diensten?* 4) *Vinden ze dat de gemeente eerlijk omgaat met het budget dat ze heeft?*

De daarop volgende set vragen ging over de beeldvorming van het onderwijs: 1) Zijn er genoeg mogelijkheden om onderwijs te volgen in de buurt? 2) Kun je je gewenste onderwijs betalen? 3) Wat vindt je van de kwaliteit van het onderwijs? 4) Zie je mogelijkheden tot verbetering, en zo ja welke?

En ten slotte een set vragen over de politie organisatie: 1) Heb je een misdaad gezien in je buurt. Zo ja, wanneer en wat voor misdaad? 2) Heb je ooit een misdaad aangegeven, zo ja, aan wie, zo nee, waarom niet? 3) Ben je bekend met jeugdstraatbendes? 4) Ben je tevreden met het werk dat de politie doet in je buurt, zo ja waarom, zo nee wat zouden ze beter kunnen doen? En in Detroit heb ik de vraag gesteld: 5) Ben je bekend met straatbendes. 6) Is er ooit een misdaad tegen jou of familie en vrienden begaan.

Politiek

In Detroit lijkt het principe op te gaan dat als mensen contact hebben gehad met een lokale of een staats-politicus, ze ook hebben gestemd tijdens de verkiezingen. Minder dan de helft heeft gestemd. Sommige mensen hebben met de gouverneur Jennifer Granholm gesproken, of hebben fondsen geworven voor een *State Representative*, of hebben contact gehad met de burgemeester. De mensen die **niet stemden**, hadden geen tijd 'veel te druk met baan en kinderen', of vonden het niet zinvol en/of waren cynisch 'corporaties regeren Amerika' (interview Noord).

Informatieverstrekking

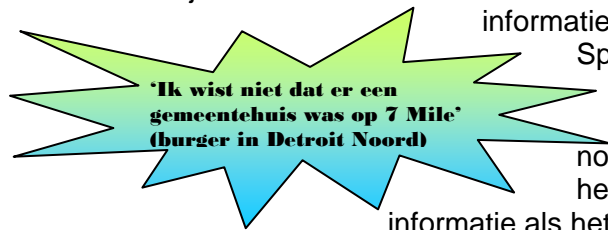
Het merendeel van de geïnterviewden is negatief over de



**Contact met een politicus
betekent in meeste gevallen ook
dat mensen hebben gestemd.**

**'Ik heb gesproken met Jennifer
Granholm over kinderen, hoe ze
bezig te houden met zinnige
dingen'
(interview Detroit Zuidwest)**

Informatieverstrekking van de overheid, voornamelijk in Noord.
In Zuidwest zijn mensen onder andere tevreden over het feit dat de informatie ook in het Spaans wordt aangeboden.



Wantrouwende reacties zijn er ook: 'je weet hoe ze zijn, je hebt een taperecorder nodig met hen, al het betrokken geld is verdacht, het is een groepsding', of 'ze geven alleen informatie als het relevant is voor HEN, anders niet'.

Eerlijkheid gemeente

Een meerderheid van de mensen is niet overtuigd van de eerlijkheid van hoe de stad omgaat met het budget. Opmerkingen als 'ze verspillen veel geld aan de top, en daardoor komt er te weinig geld naar de basis, en dat beïnvloedt de diensten als vuilnisophalen en transport enorm', of 'ze hadden veel meer moeten doen, om de kinderen op de scholen in Detroit te houden na de staking' (red JV 16-daagse staking van leraren eind 2006).



Politie

De helft van de mensen heeft een misdaad gezien, en dan gaat het over 'sloop van een gedeelte van een huis', 'beschieting na achtervolging', 'het stelen van een auto, een geweergevecht en persoonlijke gevechten', 'georganiseerde hondengevechten', een 'overval', 'een *safety patrol* die een bus binnenging', en 'kinderen die drugs verkopen'. De belangrijkste misdaad in de buurt wordt in Noord omschreven als 'diefstal' en 'autodiefstal', daarna scoren ook 'inbraken', schietpartijen, hondengevechten, drugdealing, prostitutie, gokken en drugsverslaving. In Zuidwest wordt aan deze reeks ook nog 'moord', 'vandalisme' en 'wapenmisbruik' toegevoegd.

Aangeven bij politie

De helft van de mensen heeft een misdaad gemeld bij de politie met wisselend succes, zoals 'drugdeals in auto's, doorgegeven aan politie, maar geen reactie gehad', een ander heeft prostitutie gemeld bij de politie, maar werd wat fatalistisch 'doordat er een politiebureau is in Highland Park, brengen ze de prostituees en travestieten terug naar de grens met Detroit en dropen ze daar af' en een vrouw 'was bij het uitstappen van haar zus bij een benzinstation verkracht en mishandeld door een jongen, de politie heeft het nooit opgelost'. En in Zuidwest gaat het over drugs. Twee mensen geven aan dat ze wel iets hebben gezien, maar een de hondengevechten en de overval niet aan wilde geven. In Zuidwest zijn er drie mensen die omschrijven waarom ze geen aangifte hebben gedaan bij de politie. Een jongen geeft aan dat hij 'bang is om lastiggevallen te worden door straatbendes', een ander zegt 'de politie is niet betrouwbaar om bij aan te geven', en een ander heeft de 'dader zelf geconfronteerd'.



Bekendheid met straatbendes

De bekendheid met straatbendes is groot. In Noord zeggen geïnterviewden: 'er zijn niet zoveel meer, het duurde niet zo lang', en 'ze zijn *underground* gegaan, ze zaten altijd op 7 Mile met verschillende namen, nu zijn ze niet meer zo aanwezig', maar ook 'er zijn enorm

veel gangs' of 'ze zijn er'. Drie mensen kennen de namen van de bendes de *Surenos* en de *Latin Counts*. Een jongen zegt dat 'een paar vrienden van hem lid zijn'.

Tevredenheid met politie


De tevredenheid met de diensten van de politie is niet zo hoog. In beide gedeelten van de stad is er één persoon die tevreden is 'bij de achtervolging en beschieting waren ze er toen ik belde'(Noord), en 'ik ben tevreden, maar ze kunnen hun reactietijd wat verbeteren'. De ontevredenen geven de volgende reacties 'ze moeten meer stoppen tijdens patrouilles, dan zouden ze meer zien', 'de reactietijd is slecht', 'ze rijden langs *dopehouses*, maar geven dan *curfew tickets* aan jongens', 'ze hebben geen college gehad, alleen maar academie', 'ze zijn te jong, ze rijden de hele dag, maar ze doen niets anders dan *joy-riding* de hele dag, waardoor ze maar heel zelden in de buurt zijn', of 'als je ze belt, zetten ze je in de wachtrij met verschillende operators'.



'De politie is niet de beste bron, ze zijn niet *in tune* met de buurt, ze zijn onbetrouwbaar, veel van hen stelen, *browbeat* (intimideren), en ze hebben vooringenomen ideeën' (interview Detroit)

Misdaadervaring uit eerste en tweede hand

Ruim de helft van de geïnterviewden heeft een misdaad ervaring eerste hand. Verhalen vielen op te tekenen als 'iemand stal een luchtcompressor met een kettingzaag uit mijn garage', en 'in mijn huis is ingebroken en tijdens het tanken ben ik verkracht en mishandeld door een man die in mijn auto kwam', een aantal mensen zijn 'beroofd' of er is bij hen 'ingebroken'. De meeste mensen hebben ervaringen uit tweede hand, zoals 'mijn beste vriend is vermoord, niet in deze buurt, maar op Livernois en 7 Mile in een club, werd hij door de deur van de club beschoten', en 'inbraak bij burens', en 'mijn neef werd neergeschoten op een paar mijl afstand als resultaat van slechte keuzes', en 'de hond van mijn vriend is gestolen'.



Ruim de helft heeft misdaad ervaring uit eerste hand. Meeste mensen hebben ervaring uit tweede hand. (interviews Detroit)

Onderwijsaanbod

Iets meer dan de helft van de mensen is tevreden over het aanbod. **Veel mensen hebben bezwaren** als 'het aanbod is wel genoeg, maar onze kinderen blijven niet lang genoeg op school'. De ontevredenheid zit hem in 'al het onderwijs zit meer in de downtown area', of 'er zijn steeds minder giften voor scholen, nu helemaal nu *proposal 2* (red JV, tijdens de *mid-term* verkiezingen was een van de *ballot issues* het afschaffen van *affirmative action*) is afgeschaft, is het nog moeilijker om naar Wayne State University (red JV, Universiteit van Detroit) te gaan', of 'er is een grote behoefte aan boeken en andere benodigheden voor school'. De kosten van onderwijs zijn een probleem voor een aantal mensen.

Kwaliteit van onderwijs

Zuidwest scoort beter op de kwaliteit van onderwijs met antwoorden als 'als je er je voordeel mee doet', of 'het is niet het onderwijs, maar de hulp die je als ouders aan je kinderen geeft'. Noord geeft een negatief beeld over de kwaliteit, slechts één iemand vindt de kwaliteit 'okay'. Charterscholen zijn een optie voor het verbeteren van het onderwijs, maar ook het verbeteren van de veiligheid en het niveau.

Rotterdam

Rotterdam heeft geen harde informatie over het vertrouwen in de overheid. Dhr. Purwanto is projectmanager van Train, een organisatie die burgers en organisaties helpt met burgerparticipatie. 'De meeste mensen waar wij mee te maken hebben, hebben niet al te veel vertrouwen in de overheid. Veel mensen zijn van buitenlandse afkomst en daardoor erg geïnteresseerd in het buitenlandbeleid. En veel mensen vinden dat dat beleid heel onduidelijk is. Waarom Nederland nu wel of niet meedoet in de oorlog tegen Irak, of waarom de koningin tijdens haar bezoek aan Israël niet over de mensenrechten praat, is een raadsel voor mensen. Mensen kijken kritisch naar de overheid, omdat het vaak hun persoonlijk leven raakt', zegt Purwanto. 'En er is wantrouwen, maar dat is ook bij de autochtone bevolking. Kijk maar naar belangrijke zaken als de Europese Unie. Veel mensen vragen zich af wie nu eigenlijk ons land bepaalt'. En dat zijn de grote kwesties. Met veel dicht bij huis onderwerpen zijn veel mensen de kluts al kwijt geraakt, volgens Purwanto. 'Een winkelier op Zuid zegt: als ik een dief 30 keer betrap en steeds moet laten gaan, hoe kan ik dan de juridische weg in Nederland nog begrijpen en vertrouwen?'. Hij denkt dat er een grote 'kenniskloof' is, tussen mensen die dat kunnen uitleggen en mensen die dat niet meer te begrijpen vinden. 'Voor vele mensen is het niet meer te bevatten wanneer ze beloond worden als ze goed doen, en wanneer ze bestraft worden als ze fout doen', stelt hij. De Sociaal Raadslieden zijn een vangnet voor de onderkant van de samenleving. Mensen die moeite hebben met de bureaucratie die Nederland kent, veelal mensen die ook de taal niet zo machtig zijn, die kunnen bij de Sociaal Raadslieden terecht voor advies. De organisatie is een soort 'smeerolie' tussen verschillende andere hulpverleningsorganisaties in.

Thea Runhaar en Hans van Brakel zijn stafmedewerkers bij deze organisatie. Van Brakel: 'Een groot percentage van de burgers die bij ons komen, is allochtoon, en wantrouwt de overheid'. En Van Brakel kan zich wel iets voorstellen waarom dit zo is. 'Veelal maak ik mee dat medewerkers van instanties zich niet in kunnen leven in een klant, en hen behandelt als een nummer', zegt Van Brakel. De klant moet maar aantonen dat er een fout is gemaakt en dat die niet bij zichzelf ligt. 'Tot voor kort is er altijd uitgegaan van regelgeving en controle bij de Sociale Dienst, zij redeneren dat de klant hen kan oplichten, de cultuur die daaruit volgde was wantrouwend'. Binnen de Sociale Dienst is doorgedrongen dat de dienst te afstandelijk opereert. Er wordt nu gezegd 'er is ruimte, hier moet je ingrijpen en wat doen. Nu proberen we in samenwerking meer het midden te vinden'. Veel klanten van de Sociaal Raadslieden is geregeld de voorlopige teruggaaf van de Belastingen een probleem. Runhaar: 'Veel mensen hebben niet in de gaten dat dit type geld weer terugggevraagd kan worden aan het einde van het daaropvolgende jaar wanneer de definitieve aanslag komt'. En dat is slechts een voorbeeld van slechte afstemming van hulpverleningsdiensten op de onderkant van de samenleving.

Van Brakel: 'We zijn van een zorgzame samenleving, waar alles bij de Bijstand voor je geregeld werd, naar een samenleving waar je als individu alles moet aantonen. Als je geen werk hebt, moet je bij de Bijstand aantonen dat je geen werk hebt, om in aanmerking te komen voor Bijstand. Er is nu veel versnippering voor mensen die afhankelijk zijn van de staat. En bovenop deze moeilijkheden, krijgt de klant dan ook nog te maken met keuzemenus door de telefoon'. En dit zijn de problemen die de Sociaal Raadslieden oplossen voor hun clientèle. Van Brakel: 'Wat wij kunnen doen is het aangeven van knelpunten, het is namelijk een log apparaat, met veel slechte ICT (de belastingdienst)'. En ook Runhaar en Van Brakel geven aan dat het 'soms lastig is om te begrijpen hoe de vork in de steel zit'.

Ook in Rotterdam zijn in de deelgemeenten Noord en Feijenoord **burgerinterviews** met in totaal twintig burgers afgenomen. De vragen die gesteld zijn, staan bij de paragraaf over Detroit geformuleerd.

Politiek

In Rotterdam valt op dat het merendeel van de mensen heeft gestemd tijdens de verkiezingen. Wat ook opvalt is dat het merendeel geen contact heeft gehad met een lokale politicus, en dat degenen die wel contact hebben beroepsmatig met de overheid zijn verbonden. En interessant was op te tekenen dat iemand uit Cameroun aangaf 'het als een wens zien in contact te komen met een lokale politicus'.



**Merendeel van de ondervraagden heeft gestemd!
Merendeel GEEN CONTACT met politicus!
Helpt mensen niet tevreden over informatie van gemeente (interviews Rotterdam)**

Informatieverstrekking

De helft van de mensen is niet tevreden over de informatie die de gemeente geeft. In Feijenoord heeft die ontevredenheid te maken met 'onduidelijkheid rondom vergoedingen bij renovatie', en 'geheimzinnigheid rondom plannen en besluiten' en 'onduidelijkheid in brieven over stemmen'. En in Noord geeft een Turkse kapper aan dat 'we wel informatie krijgen over shoarmazaken, maar waar we nu mee kunnen praten over belangrijke zaken, weet ik niet'. De andere helft is tevreden met de informatie die de deelgemeenten geven in 'sufferdjes', 'site' en 'gemeentegids'.

Eerlijkheid gemeente

Eerlijkheid wordt in Feijenoord direct door vele mensen in verband gebracht met fraude. Niemand denkt dat de deelgemeente zich schuldig maakt aan frauduleuze praktijken. In totaal zijn zeventien mensen in beide deelgemeenten niet overtuigd van de eerlijkheid van de gemeente. De gemeente 'werkt niet altijd even doelmatig, het kan veel goedkoper, maar het is voldoende transparant'. Maar ook reacties als 'ik vind dat ze hun werk niet naar behoren doen, ik werd van het kastje naar de muur gestuurd toen ik iemand uit mijn adres wilde laten uitschrijven', of 'ik twijfel vaak omdat er gezegd wordt dat er meer voorzieningen komen in het park, maar er wordt niets aan gedaan'.



'Eerlijk durf ik niet te zeggen, als je kijkt naar de metamorphose bij Katendrecht en de krotten hier' (interview Feijenoord)

Politie

Achttien mensen weten niet hoe hoog het misdadcijfer is. En de twee mensen die de Veiligheidsindex noemen zijn de stadsmarinier en het ex-raadslid. Over de meest voorkomende misdaad in de buurt, weet iedereen wat te noemen. In Noord kent men 'drugsoverlast', 'ingeslagen autoruiten', 'hard rijden' en 'beroving'. En in Feijenoord komen daar bij 'shootings, gedoe met Surinamers, drug gangs', 'voetbalvandalisme', 'wietkwekerijen', en 'steekpartijen, roofovervallen en ontvoeringen in de Rozenstraat en de Oranjeboomstraat'.

Aangeven bij politie



Merendeel heeft nooit een misdaad aangegeven!

Helpt is NIET tevreden met werk van politie!

Verskil tussen organisatie en wijkagent

Het merendeel heeft nooit een misdaad of overtreding aangegeven. In Noord zei een Marokkaanse jongen 'ik zou ook nooit iemand aangeven, misschien is het iemand die geen tweede kans heeft gekregen, die ga ik niet verlinken'. En in Feijenoord zegt iemand van 74 'als je hier woont, wil je liever buiten de ellende blijven, ik durf niet aan te geven uit angst voor een steekpartij'. De rest van de mensen geeft probleemloos aan bij de politie.

Tevredenheid met politie

De helft van de mensen is **niet tevreden** met het werk

van de politie. Sommigen maken een verschil tussen de politie als organisatie en de wijkagent die ze kennen, die wel goed werk doet en 'meeloopt met de schouw'. En een kroegbazin in Noord vindt de politie 'te laks, ook zij staan tegenover de problemen met de handen in het haar, we lossen het zelf op'. In Feijenoord is een 31-jarige Turkse man verbouwereerd over de manier van handelen van de politie: 'In mijn huis is binnengevallen voor onderzoek van een wietplantage, er bleek echter niets te zijn, en dan moet ik nieuwe sloten op mijn deuren zetten', en een ander vindt dat de politie 'niet naar criminelen kijkt, maar naar illegalen, vrienden van mij zaten voor acht maanden vast omdat ze geen papieren hadden'. En een Marokkaanse jongen in Noord zegt met lichte woede in zijn stem: 'De politie overdrijft zaken, waardoor discriminatie groeit, ze observeren ons hier veel, er wordt veel op ons gelet. De media en de politie zijn twee handen op één buik. Er is altijd spanning met de politie omdat ze ons over één kam scheren. Het zou beter zijn als de politie erin zou slagen mensen qua persoon te beoordelen, onderling hebben we hier nooit gedoe, ik woon mijn hele leven hier al'.

Onderwijsaanbod

Een ruime meerderheid vindt dat er voldoende mogelijkheden voor onderwijs zijn in de buurt.

Kwaliteit van onderwijs

In Noord heeft de helft 'geen mening' over de kwaliteit en de andere helft 'twijfelt aan de kwaliteit', wegens 'spelfouten', 'gebrek aan kennis', 'slechte aansluiting tussen verschillende typen onderwijs'. De meerderheid in Feijenoord is niet tevreden wegens 'weinig kennis', 'te theoretisch en te vrijblijvend', of 'ervaren docenten gaan met pensioen, waardoor respect achteruit gaat'. Verbetering zien mensen in 'gemengde klassen, op basisscholen waar nu alleen allochtone kinderen zitten', of 'politiek kan voor ommekeer zorgen bij VMBO, dat is nu een vergaarbak van asociale pubers', of 'meer ervaren docenten aannemen', of 'goede wil', of 'meer ruimte voor competenties in plaats van theorie', 'meer ruimte voor starters van eigen bedrijf', en 'meer aandacht voor buitenkant van de scholen'.

Analyse en conclusies beeld burger over betrouwbaarheid overheid (box 1.4)

Veertig burgers zijn ondervraagd op verschillende aspecten die met sociaal vertrouwen te maken hebben. Deze komen incidenteel naar boven, zonder dezelfde lading als de vorige paragrafen, maar zijn wel van belang. Dit onderzoek is niet representatief. Wel geven de interviews een signaal af over verschillen in betrouwbaarheid over de overheid in beide steden.

Rotterdammers *stemmen wel* ook al hebben ze geen contact gehad met een politicus. In Detroit lijkt het principe geldend dat als mensen contact hebben gehad met een politicus, ze ook hebben gestemd. Een verschil in politiek systeem is hier een verklaring voor. De mening over *informatieverstrekking* van de overheid geeft in beide steden geen positief beeld. Ook al geeft Rotterdam wel informatie, de informatie wordt als 'onduidelijk' of 'geheimzinnig' ervaren. In Feijenoord werd als onduidelijk ervaren wat nu wel en niet vergoed zou worden bij renovaties. In Detroit zijn er wantrouwende opmerkingen over de gemeente 'verdacht geld', 'informatie die alleen voor HEN van belang is' etc., naast positieve reacties over de beschikbaarheid van Spaanstalige informatie.

Eerlijkheid is een bijzonder onderwerp. In Rotterdam Feijenoord brengen ondervraagden het woord 'eerlijkheid' direct met fraude in verband. Ze geven wel aan dat de deelgemeente niet frauduleus opereert. Het merendeel in beide steden is niet overtuigd van de eerlijkheid van de werkwijze van de gemeente. Oneerlijkheid moet dan vertaald worden in ondoelmatigheid (goedkoper werken), inefficiency (kastje naar de muur en verspilling van middelen), onbetrouwbaarheid (niet doen wat er gezegd is). Dit onderwerp is een belangrijk facet voor de beeldvorming van de gemeente, dit signaal zou daarin mee genomen kunnen worden.

Onveiligheid in de buurt kan een relatie hebben met een vermindering van het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen in de buurt. De helft van de mensen heeft een *misdaad gezien* of weet wat de *meest voorkomende misdaad* in de buurt is. De meerderheid van de ondervraagden heeft in Rotterdam geen misdaad aangegeven, maar zou dit wel doen wanneer dat nodig is.

In Detroit en in Rotterdam geeft vijf van de ondervraagden aan de politie te wantrouwen of bang te zijn voor repressailles waardoor ze niet *aangeven bij de politie*. Interessant zou zijn te weten hoe zo iets uitpakt naar een representatief onderzoek, zou dat ook een kwart van de mensen zijn?

De *tevredenheid met de politie* is niet hoog in Detroit en Rotterdam. Hieruit kan niet afgelezen worden dat de politie onbetrouwbaar is, wel zijn er signalen uit d reacties te lezen die tot onbetrouwbaarheid kunnen leiden. In Rotterdam wordt er door sommige mensen onderscheid gemaakt in de organisatie en de lokaal bekende wijkagent (die wel gewaardeerd wordt), discriminatie, een trage reactietijd, en lomp gedrag, worden in beide steden genoemd als redenen voor ontevredenheid. Dit zijn signalen voor de beeldvorming van de politieorganisatie. Ontevredenheid leidt niet meteen tot onbetrouwbaarheid, de reacties laten wel zien dat er reden is dat mensen de politie niet betrouwbaar vinden.

Over het *aanbod van onderwijs* zijn de meeste mensen te spreken, de *kwaliteit* is een ander verhaal. Bijna iedereen in beide steden vindt dat er een kwaliteitsverbetering mogelijk is.

Slotconclusie: In deze signalen is een beeld te lezen over wat de burger vindt van de betrouwbaarheid van de overheid. Kennelijk heeft de burger vertrouwen in de werking van verkiezingen, waarom zou hij anders stemmen? Oneerlijkheid in de werkwijze is een facet van onbetrouwbaarheid, aangegeven door burgers. Een aantal mensen geeft aan de politie te wantrouwen, waarbij betrouwbaarheid direct wordt aangesproken. Sommigen geven zelfs aan niet een misdaad of overtreding aan te geven uit angst voor repressailles. Discriminatie en lomp gedrag zijn geen betrouwbaarheidsverhogende gedragingen, waaruit blijkt dat een aantal mensen twijfels heeft over de betrouwbaarheid.

4.3. Propositie 2: Complexiteit bij overheidssturing via 'tussenlaag'

Deze propositie gaat in op de rol van de overheid als het gaat om haar sturende kracht. De overheid kan op verschillende manier het sociale vertrouwen in de samenleving beïnvloeden. De organisaties tussen burger en overheid spelen vaak een rol bij deze sturing van de overheid, of in netwerkverband of anders. Deze 'tussen' schakel is soms complex. In deze paragraaf wordt deze complexiteit verder uitgewerkt. Hier volgt de propositie:

Propositie 2:

De overheid moet zelf betrouwbaar zijn om vertrouwen te genereren tussen burgers. Via sociale projecten, programma's en processen stuurt de overheid indirect op het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en het geparticulariseerd vertrouwen. Het concept van overheidssturing op sociale projecten, programma's en processen is complex via de schakel van de civil society en het maatschappelijk middenveld – de 'tussenlaag'.

In de eerste paragraaf schets ik een beeld van sturing op sociaal beleid in beide steden. Daarna benader ik een aantal behoeften van de burger en ten slotte komt een paragraaf over sturing via de 'tussenlaag'. Deze paragraaf sluit af met een analyse en conclusies.

4.3.1. Overheidssturing op sociale processen

Detroit

In Amerika kun je twee typen stadsbestuur onderscheiden, en daartussen in allerlei mengvormen van deze twee typen, namelijk de politieke stad en de administratieve stad. In de politieke stad staat de burgemeester tegenover de raad en in de administratieve stad voeren een CEO en de raad de administratie aan. Een burgemeester is hier vaak deel van het college. Het oorspronkelijke model van Amerikaans stadsbestuur is een scheiding van de wetgevende en de uitvoerende macht, een burgemeester-raad model. Het Amerikaanse stadsbestuur heeft een traditie van baan en partij systeem. In de Jefferson periode begon patronage een overheersend kenmerk te worden. En dit werd uitgebreid tijdens Jackson. Lokale politieke leiders, die het nominatie proces en de partij beheersten, en de verkiezingsuitslagen beïnvloeden, waren een normaal verschijnsel in het Amerika van de jaren vijftig van de negentiende eeuw. Stadsleiders, meestal burgemeesters, hadden via patronage veel macht. De verdeling van allerlei banen, contracten, en gunsten voor loyale mensen, lag in hun handen. Tijdens de regeringshervormingen van de 'Progressive Era' aan het einde van de negentiende eeuw werd een andere vorm ingevoerd gebaseerd op het model van een bedrijf. Een model waarmee eenheid van de machten werd nagestreefd, dat van de raad-manager, de administratieve stad. De vorm van het stadsbestuur is wettelijk vastgelegd in een *Charter*. De meeste Amerikaanse steden hebben momenteel een dergelijk charter. Dit is een wettelijk proces waarbij de bewoners van een stad betrokken worden bij het ontwerpen van bepaalde details van een democratische structuur. Dit wordt omgezet in een ontwerp *Charter* en daarna kunnen de inwoners voor of tegen het charter stemmen (Frederickson, 2004).

Detroit is een stad waar de raad tegenover de burgemeester staat, het is daarmee een politiek aangedreven stad. De burgemeester wordt gekozen door de bevolking en vindt een raad, die zijn voorstellen kan veto-en met tweederde meerderheid, tegenover zich. De raad heeft dus het laatste woord. Detroit kreeg in 2001 Kwame Kilpatrick als burgemeester, een jonge Afro-Amerikaan van toen 35 jaar. Het kabinet bestaat uit elf benoemde leden, zoals onder andere de politiecommissaris Ella Bully-Cummings, een budget directeur, juridisch en financieel-economische topmanagers, planning en ontwikkelings CEO's, en een specialist (soort griffier) in bemiddeling tussen de raad en het kabinet. De burgemeester en de raad worden elk jaar na de presidentsverkiezingen gekozen. De bevoegdheidsverdeling tussen raad en burgemeester is geregeld in het *City Charter*. Het kabinet wordt door de burgemeester benoemd. Vanaf 2005 was een veel sterkere invloed van de raad te bemerken. Daarmee lijkt er meer balans te komen in de verhouding burgemeester en raad. De discussie vindt plaats over de besteding van het budget. De macht van de burgemeester is beperkt door de geormerkte budgetten, zoals *going concern* kosten van de politie. Op andere posten is wel discussie, zoals de CDBG gelden en het gedeelte *Neighbourhood Opportunity Fund*, specifieke financiering die de raad kan verdelen. *Associate Professor Public Administration for Local Government* aan de universiteit van Michigan, Dale Thompson, jarenlang adviseur bij de evaluatie van CDBG gelden, zegt hierover: 'Het gaat jaarlijks om ongeveer tien miljoen dollar die te besteden zijn aan organisaties door de raad. De raad gebruikt dit voornamelijk om de politieke support veilig te stellen'. De clash tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, respectievelijk de raad en de burgemeester, is een lastige. Dale: 'De burgemeester heeft de laatste jaren geprobeerd om vooraf te bepalen dat er een aantal miljoen naar een bepaald doel moet gaan, in plaats van te reageren op aanvragen vanuit het veld, en hij had de raad eerst achter zich, uiteindelijk wilde de raad haar controle behouden op het budget. Er komt maar heel langzaam aan verandering in dit proces'.

De diensten in de stad worden aangestuurd door de burgemeester en zijn kabinet. Zijn kabinet vormt de uitvoerende macht, waar hij als hoofd boven staat. Alan Levy is adjunct directeur van de *Planning and Development Department*, en directeur van *Planning and Neighborhood Revitalization*. Dit is de dienst waar de aanvragen gedaan worden voor

CDBG/NOF, en waar ook de ambtelijke technische ondersteuning voor stedelijke projecten uit deze geldstroom vandaan komt. Met hem had ik een interview over de manier van management en sturing in de stad. Ik vroeg me af of er doordat overheidssteun zo beperkt is in Detroit, en de corporate sector veel aan projecten subsidieert, of er überhaupt sprake is van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven.

Volgens Levy is er is geen invloed van *business* en filantropische instellingen op de besteding van het stedelijke budget. Levy: 'De raad besluit waar het geld naar toe gaat'. Hij is hier niet zo blij mee, omdat 'het budget zo enorm versnipperd raakt, door de politieke steun die met het budget wordt uitgedrukt'. Voor een ambtelijke manager is dat niet eenvoudig, omdat er zo niet veel geld gecentreerd ingezet wordt, alleen op kleine projecten. Levy ziet de politieke aansturing meer als een last voor de stad. Netwerkmanagement heeft zijn voorkeur, om de negatieve trend van leegloop van de middenklasse uit de stad te keren.

Levy: 'In een positieve interpretatie betekent netwerkmanagement meer samenwerking. In een negatieve interpretatie 'volg de leider''. Hij is er zich van bewust dat de omgeving in Detroit complex is met vele leiders als cbo's en fondsen. 'Dat proces proberen we te volgen. We kiezen voor een samenwerking in de stad waar al een leider is met een sterk idee, en dan volgen wij, met het geld dat er is. De beslissing waar het budget naar toe gaat, wordt zo niet gemaakt op basis waar het het meeste nodig is, maar waar de meeste mensen iets doen'. Op die manier creëer je synergie. Levy is dan ook niet een voorstander van *rational government*. 'We willen niet de *balls of the government* zijn', zegt hij. Hij pleit voor een 'trage' in Detroit. Daarmee bedoelt hij dat de overheid mee zou moeten werken aan het herstellen van een aantal buurten op een manier dat ze zich stabiliseren en op eigen kracht verder kunnen naar de top, en niet verder het moeras inzinken. Door middel van 'pilot projecten' in deze buurten, kunnen business, filantropie en publieke overheid dan hun samenwerkingsverbanden aangaan en gezamenlijk nieuwe dingen uit proberen, legt Levy uit.

De burgemeester is de baas, en dat heeft soms lastige consequenties. Volgens Dale Thompson kan het soms leiden tot situaties die herinneren aan een oude managementschool, waar het principe van '*I scratch your back, if you scratch mine*' heersend was. Thompson: 'We hebben niet zoveel burgemeesters gehad in Detroit. Coleman Young (1974-1994) was een beroemde burgemeester. Hij leidde de organisatie als een patronaat, waar dit loyaliteitsprincipe geldend was'. Door de politieke aansturing en de geschiedenis in Detroit is dit principe niet simpel uit te bannen naar een meer zakelijke manier van omgang en management, zoals meer geldend is in een meer hybride politiek en administratief aangestuurde stad (Frederickson, 2004). De topmanagers hebben in Detroit nog een directere loyaliteit naar de burgemeester, omdat ze door hem gekozen en benoemd zijn. Maar volgens Thompson zijn de medewerkers van deze burgemeester ook te zien als een groep 'professioneel gedreven mensen'.

Rotterdam

Sinds ongeveer 2001 is het dualisme in Nederland ingevoerd. Hiermee wordt de taakverdeling tussen bestuur en volksvertegenwoordigers aangeduid. Het bestuur is er om te besturen, en de volksvertegenwoordigers dienen het bestuur te controleren. Vergelijkbaar met hoe er landelijk geregeerd wordt door de regering, waarbij het parlement controleert. In een duaal stelsel zijn deze taken strikt gescheiden. Een duaal stelsel wordt vaak gezien als methode om de politiek transparanter te maken. Het dualisme is een reactie op de kritiek dat bestuurders vooraf in achterkamertjes hun voorstellen afstemmen met volksvertegenwoordigers, met het gevolg dat het openbare debat in gemeenteraad of parlement geen betekenis meer had. Sinds 2002 is het dualisme in gemeenteland ingevoerd. Dit betekent een verandering van drie zaken concreet:

1. wethouders zijn niet langer tegelijkertijd lid van de raad;
2. wethouders kunnen van buiten de raad worden aangetrokken
3. de raad moet het bestuur veel meer gaan controleren, met behulp van onder andere gemeentelijke rekenkamers, en is geen medebestuurder meer.

Doordat Nederland een meerpartijstelsel kent, kunnen er in het college van B&W meerdere partijen tot een coalitieprogramma komen. Op basis van de verdeling van stemmen in de raad, heeft de meerderheid van stemmen, de kans om een coalitie te vormen. Soms lukt het echter niet om de twee grootste partijen, zoals in 2006 in Rotterdam, met elkaar een coalitie akkoord te laten tekenen.

De aansturing in Rotterdam heeft een duaal bestuur. De raad is de baas over de besteding van het budget. Ook de gemeente Rotterdam kent vele *going concern* taken en daarmee geormerkte budgetten. Voor de nieuwe collegeperiode is er wel duidelijk meer geld voor een viertal benoemde pijlers ingezet, waaronder de Sociale pijler. Hieruit worden meerjarenprogramma's als Mensen maken de Stad gefinancierd. Rotterdam kent meerdere manieren van sturing. Er is netwerksturing met ketenpartners. Frontliniesturing voor de 'harde aanpak' van het veiligheidsbeleid sinds 2002, met een sterke aansturing van de burgemeester en topmanagers. Maar vraagsturing is nog steeds actueel als vorm om de 'burger' vooral in zijn rol als 'klant' van dienst te zijn. Vele gemeentelijke diensten richten zich in op vraagsturing. De éénloket-gedachte is in Nederland populair, en vindt nu ook in Rotterdam een weg. Het idee is dat de burger zo min mogelijk verdwaald moet raken in bureaucratische procedures, en met al zijn gemeentelijke vragen bij slechts één loket terecht kan. Als gevolg van vraagsturing zijn gemeentelijke diensten ingedeeld in back- en frontoffices, waarbij een frontoffice het gezicht naar de burger is.

Eén van de Europese programma's die in samenwerking met de deelgemeente Noord wordt uitgevoerd en loopt tot einde 2008, is gebaseerd op vraagsturing, namelijk URBAN II/Noord aan de Rotte. Dit project probeert een gebied in Noord te revitaliseren met fysieke en met sociale programma's. 'Vanaf 1999 hebben we een programma geformuleerd. We hebben gekeken naar wat voor realistische activiteiten we inzetten tegenover de vraag', zegt Adri Hartkoorn, programmamanager URBAN II. De vraag werd min of meer bepaald door de komst van Fortuyn met de wens voor meer aandacht voor veiligheid. Hartkoorn: 'We hebben met een helioper perspectief naar de wijk gekeken, met bewoners, politie, rechtbank en andere partijen. We kwamen tot de conclusie dat veel bewoners niet naar inspraakavonden komen. Daarom hebben we een mobiel theeterras laten rijden door de buurt. Daar konden bewoners thee of koffie drinken. Daarmee hebben we een paar honderd mensen bereikt, die veel zinnige dingen hebben opgemerkt. Na afstemming zijn de grootste problemen in het theoretisch framework terecht gekomen'.

Op deelgemeentelijk niveau is vraaggericht werken een dagelijkse praktijk. De deelgemeente kantoren die in contrast met die in Detroit een glanzende transparantie uitstralen qua materiaalkeuze, hebben een toegankelijke balie met medewerkers die veelal ook meerdere talen spreken. Toegankelijkheid, en aanspreekbaarheid zijn hier de *'buzz words'* om de burger te laten ervaren dat ze onder de aanspreektitel 'burger' of 'klant' serieus genomen worden. De deelgemeente reageert via mail, telefoon en een klachtennummer op vragen van de burger. De vraaggerichte bestuurlijke manier om hier mee om te gaan, is wel even wat anders dan de verwachting die de burger heeft bij een vraag-antwoord benadering. Een complexer proces gaat hier af. Deelgemeentebestuurder Robert Baruch zegt:

'Het gaat hier niet om het reageren op alle vragen die er zijn, op die manier zijn we niet vraaggericht. Een vraag is anders dan een probleem. Bijvoorbeeld bij een vraag over reparatie van gaten in de weg. Dat kun je dan meteen doen, maar als het achterliggende probleem een kapot riool is dat steeds zorgt voor die gaten in de weg, dan moet je de vraag dus analyseren en het werkelijke probleem aanpakken, namelijk het riool. Dat vereist bestuurlijk kijken, niet een trekkopmentaliteit. Dat noemen we dan oplossingsgericht werken met een bestuurlijke kijk'.

Bij de sturing op sociale processen is ook de functie van de gemeente als regisseur interessant. Dit is een vorm van netwerksturing. In het netwerk van welzijnsorganisaties, maatschappelijk middenveld en politie heeft de gemeente een regiefunctie. In de wijk Het

Oude Noorden in de deelgemeente Noord is een voorbeeld te vinden van deze deelgemeentelijke regiefunctie bij de aanpak van overlastgevende jongeren op het Johan Ida Plein en het Jacob Loisplein.

De Veiligheidsindex geeft de objectieve en subjectieve veiligheid in Rotterdam op wijkniveau weer. Ook als is er kritiek op de manier van meten, zo worden er geen absolute aantallen in vergeleken, en verschilt de meting soms van andere formele instanties zoals CBS, voor Rotterdammers is dit de barometer van het veiligheidsgevoel. Op deelgemeentelijk en stedelijk niveau wordt gestuurd op de zwakke gebieden uit de index.

Politie en gemeente werken in Nederland samen op gebieden onder gemeentelijke regie. In Rotterdam volgens een gebiedsgerichte aanpak of een persoonsgerichte aanpak. In de wijk Het Oude Noorden is een groepsaanpak ingezet onder regie van de gemeente.

Gemeentelijke regie is hier een belangrijke kwestie. In de deelgemeente Noord bepaalt de gemeente bijvoorbeeld dat er geen privacy gevoelige zaken, zoals namen, doorgegeven worden naar de politie, één van de netwerkpartners op veiligheid. In Feijenoord is dit helemaal geen probleem. Hoofd wijkpolitie van het district Noord, Jan Hoewelaken, vindt het vervelend om een netwerkpartner te hebben die zo onder de invloed staat van de politiek als het gaat om veiligheid. 'Zo willen wij cameratoezicht op plekken waarvan de gemeente zegt 'daar is het niet onveilig', en ook het delen van informatie bemoeilijkt het samenwerken. Wij willen af van de privacy van namen in netwerken bij het delen van informatie, en de deelgemeente werkt daar niet op mee'.

Frans van Nesselaar is een doorgewinterde projectleider, momenteel werkzaam aan Jongerenhoofdstad 2009. Hij ziet een verschuiving in de aansturing van de dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS) van beleidsturing naar een organisatie midden in een netwerk. 'JOS moet een maatschappelijke partner zijn. We maken nu gedelegeerd beleid naar de maatschappelijke organisaties in overleg met deze organisatielaag'. In een meer bedrijfsmatig aangestuurde stad, stuurt het topmanagement in de stad op grote lijnen, met daarbij geabstraheerde meetbare resultaten. In het gecreëerde netwerk van organisaties is het dan ook de beroepseer en plicht van de centrale stad om 'de belangrijkste informatie te hebben'. Op basis van plannen van aanpak, targets, begrotingen en ijkpunten verkrijgen medewerkers van de centrale stad die meerwaarde aan informatie dan ook, om zo sturingsgerichte meetbare informatie voor beleid te verkrijgen. Van Nesselaar benadrukt wel dat meetbaarheid in de sociale sector moeilijk is: 'Het gaat om zaken als een x aantal mensen uit de bijstand halen bijvoorbeeld. Dat kan je oplossen door uitkeringsgerechtigden als vrijwilliger te laten werken zodat ze in ieder geval maatschappelijk participeren. Wat het effect (*outcome*) is van deze aanpak is echter niet gemeten'.

4.3.2. Overheidssturing via de 'tussenlaag'

Bij coproductie van beleid, netwerksturing en zelfsturing werkt de overheid veelal samen met organisaties uit de civil society of het maatschappelijk middenveld, de zogenaamde 'tussenlaag'. Vertrouwen creëert vertrouwen (You, 2005), is het uitgangspunt voor een soepele samenwerking. Ook Rotterdam wil meer vertrouwen hebben in de uitvoeringsorganisaties die de directe contacten hebben met de burger. De vorming van geparticulariseerd vertrouwen in de samenwerkingsverbanden die de overheid aangaat met organisaties in de 'tussenlaag', is belangrijk voor een uiteindelijk effect richting de burger. In deze paragraaf geef ik een beeld van de relatie tussen overheid en organisaties in de 'tussenlaag' in beide steden.

Detroit

In Detroit zijn de meningen van de ondervraagde organisaties binnen de civil society verdeeld over de relatie met de stedelijke overheid. De *Southwest Detroit Business Association* is de enige die bijzonder positief is, veel anderen zijn niet gecharmeerd van de bureaucratie en het uiteindelijk financiële resultaat. In verhouding tot andere fondsen geeft

het stadsbestuur bijna geen geld en is het subsidietraject tijdrovend. Een argument dat tot nu toe nog niet is benoemd is *race* of wel ras. In Nederland is de directe vertaling daarvan 'ras', maar meer gebruikelijk is afkomst of etniciteit. Etniciteit is een kwestie in Detroit, getuige de opmerkingen van mensen, soms subtiel, soms positionerend openlijk. De stad wil zich hiervan ontdoen, maar de adem is van een vroeger verleden waar zwart werd onderdrukt en blank overheerste over een steeds groter wordend zwart Detroit. En die geschiedenis heeft nu een zwart stadsbestuur opgeleverd, met nog een kleine groep voornamelijk blanken en Latino's (Thompson 2001, Georgakas, 1998, Sugrue, 1996, 2005, Farley, 2000). Etniciteit is daarmee van belang, maar niet onoverkomelijk. Het is een realiteit in een stad, en degenen die met die realiteit goed uitkomen, die storen zich daar niet teveel aan. Sociaal vertrouwen kan tussen mensen van verschillende afkomst dan ook het beste ontstaan als je meegaat in de *'way of Detroit life'*. Op mijn vraag aan Teresa Zajac van de *Southwest Detroit Business Association* (in Zuidwest wonen vele Latino's) of het nu lastiger was als 'blanke' om subsidies te krijgen, kreeg ik als antwoord: 'We hebben goede relaties met het stadsbestuur. De eerste aanvraag duurt lang, maar het went dat de procedure veel tijd kost, daar huren we een *grantwriter* voor in'. Zij vond het geen probleem of wilde het niet als een benoembaar thema zien, anderen wel. Mike Bahri van de *Arab-American Chaldean Council* vond dat het soms lastig onderhandelen is met het stadsbestuur, omdat de meerderheid Afro-Amerikaan is. 'Ze denken altijd dat wij *very well off* zijn, en financiële ondersteuning niet nodig hebben'. *New Detroit* zet zich in voor een betere sociaal-economische balans tussen de verschillende kleuren in de stad waar voornamelijk Afro-Amerikanen onder de minimumgrens leven, maar economisch coördinator David Gamlin wil niet ingaan op de vraag of er ook specifieke aandacht is voor de blanke minderheid in een democratische context. Wel zegt hij dat er met 'veel gezamenlijke energie gewerkt wordt om de verschillen in de stad te overbruggen'. En dit beeld wordt bevestigd door Pat Bosch, blanke ondernemster van *Nortown CDC*, met de opmerking 'je krijgt respect als je je werk goed doet'. Een gebrek aan pluriform democratisch idealisme is misschien ook wel logisch in een stad waar slechts twee partijen strijden om de macht van de meerderheid van de Afro-Amerikaanse kiezer.

Veel organisaties presenteren zich bij de *'hearings'* van de stad in de subsidiecarroussel. Verder is het netwerken geblazen in Detroit. De *Neighbourhood Service Organisation*, een organisatie die over de hele stad sociaal werk doet, onder andere in samenwerking met de politie, kijkt hier dan ook naar bij het aannemen van nieuwe mensen. Jerutha Kennedy, een van de directeuren van de organisatie, zegt hierover: 'We mogen het geen lobby noemen omdat we een non-profit zijn, daarom noemen we het *advocaten*, en een goed netwerk is daarvoor onmisbaar met mensen binnen onder andere de overheid'. Haar collega en manager Bill zegt hierover: 'Wij krijgen meer subsidie van de staat, dus is de stad van minder belang. De burgemeester heb ik een paar keer gezien over daklozen en geestelijk zieken'. Bill vindt de stad en de staatspolitiek 'een groot circus, omdat ze meer bezig zijn elkaar geld af te troggelen, dan het in te zetten waar het voor is bedoeld'. Maar is zich desondanks bewust van de netwerken in de stad waar hij 'de linken maakt die nodig zijn, en dan voeden we hen op'. Ook *Southwest Solutions*, een organisatie in Zuidwest netwerkt er op los als het gaat om financiering. De stedelijke overheid is een belangrijke netwerkpartner, volgens fondsenwerver en manager Bob O'Brian. De organisatie krijgt voor haar geestelijke gezondheidstaak een bedrag van zeven miljoen van de stad. 'Daarvoor partneren we met de stad', zegt O'Brian. Maar de organisatie streeft naar minder afhankelijkheid van de doelen van de staat en de stad. Op basis van fondsenwerving wil de organisatie meer grip krijgen op haar eigen inzet voor *multiple doeleinden*. Bij een fondsenwerving tijdens een georganiseerd ontbijt, was de stad dan ook niet uitgenodigd. De organisatie komt erachter dat met alleen geormerkte budgetten veel daklozen met psychiatrische problemen, en kinderen met *multiple* problemen, buiten de boot vallen. De organisatie krijgt nu geld voor mensen die normaal doorverwezen worden via een psychiater, terwijl ze zich toegankelijker willen opstellen en minder afhankelijk willen zijn van doorverwijzing. 'We zijn van oorsprong een organisatie die een brede en laagdrempelige voorziening was voor geesteszieken in de

buurt, en dat raken we zo kwijt'. Om meer ruimte te krijgen rondom de eigen identiteit is de organisatie druk doende om eigen *multiple* inzetbare fondsen te krijgen.

Rotterdam

De Stichting Welzijn Feijenoord werkt nauw samen met de deelgemeente. Eén keer per maand is er een overleg met de portefeuillehouder. In Rotterdam heeft het college gekozen voor een sterkere inzet op de uitvoering (Tops, 2007). Concrete acties zijn hierdoor ingezet op het gebied van veiligheid met interventieteams en stadsmariniers onder directe leiding van de burgemeester. Een vertaalslag van de nadruk op uitvoering ontbreekt wat in het welzijnswerk. Directeur en lid van de Raad van Bestuur van de stichting Arjan Verwoerd vertelt dat hij 'dagelijks' op het deelgemeentekantoor komt, omdat de stichting zich inzet voor 'veel verschillende doelgroepen met projecten door de gemeente gefinancierd, dus zijn er veel contacten met verschillende beleidsmedewerkers en andere verantwoordelijken'. Dan vraag ik me af waar de nadruk op uitvoering dan is gebleven. In de deelgemeente Feijenoord zijn relaties met de omgeving, burgerparticipatie en sociaal samenleven hoofdlijnen van beleid (Bestuursprogramma Feijenoord 2006-2010). Maar het blijkt dat die relaties dan wel gelegd moeten worden door het maatschappelijke middenveld, illustreert een opmerking van Verwoerd: 'Wij komen altijd daar, zij komen niet hier. Ze zijn niet zo van het buitenspelen, alleen de accounthouders komen af en toe hier, de beleidsmedewerkers niet'. En dat vindt hij ook niet vanzelfsprekend, echter 'ik ben al lang blij dat de portefeuillehouder deskundig is en constructief het gesprek aan kan gaan, dat is in het verleden wel eens anders geweest'. Sociaal vertrouwen blijkt in deze setting nogal afhankelijk te zijn van de persoonlijke kwaliteiten van de bestuurder. Maar ook van de mate waar een ieder zijn eigen positie goed weet af te bakenen. Verwoerd: 'Het gaat in deze overleggen nogal eens over de positionering van de eigen professionaliteit. We maken regelmatig duidelijk dat het 'hoe' aan de professionals is, en wat in de spreekkamer gebeurt ons terrein is', zegt Verwoerd. Op basis van die afbakening kan dan weer verder gewerkt worden.

Bij het stimuleren van sociaal vertrouwen zitten professionele welzijnswerkers volgens hem in een 'continue spanningsveld'. Ze moeten namelijk van overheidswege organisaties binnen de civil society stimuleren tot eigen verantwoordelijkheid voor de burger, en aan de andere kant moeten ze repressief optreden in het kader van handhaving en fatsoensnormen. 'Dat is niet meer dan modern paternalisme', vindt Verwoerd.

Vraaggericht managen moet dan ook in een setting geplaatst worden van de actuele discussie rondom professionals in de uitvoering. Als gevolg daarvan moet de instelling zelf afwegingen maken. Dus niet een situatie van 'u vraagt, wij draaien', maar een van ruimte voor een 'eigen professionele afweging'. De stichting werkt dan ook gedeeltelijk aanbodgericht als resultaat van een professionele blik, ervaring en verantwoordelijkheid. En dat kan lastig zijn met een budget dat voor het grootste gedeelte van de deelgemeentelijke overheid komt. Het bewaken van de autonomie is niet altijd zo gemakkelijk als je je werkterrein steeds moet afbakenen richting geldschieter. Slechts sporadisch doet de stichting aan het werven van fondsen. Verwoerd: 'Ik bereid me wel voor op sociaal maatschappelijk ondernemen. Wij moeten ons maatschappelijk rendement ook gaan bewijzen. Net als organisaties die een maatje groter zijn dan wij, en die al een fondsenwerver in dienst hebben'.

Analyse en conclusies overheidssturing via organisaties in de 'tussenlaag' (box 2)

De overheid moet zelf betrouwbaar zijn om vertrouwen te genereren tussen burgers. Via sociale projecten, programma's en processen stuurt de overheid indirect op het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en het geparticulariseerd vertrouwen. Het concept van overheidssturing op sociale projecten, programma's en processen is complex via de schakel van organisaties in de civil society en het maatschappelijk middenveld – de zogenoemde 'tussenlaag'. Deze propositie heb ik beantwoord door eerst naar de verschillen te kijken in Detroit op het gebied van overheidssturing op sociale processen, en daarna naar overheidssturing via de 'tussenlaag'.

In Detroit stimuleert de overheid wel een aantal projecten met een sociale impact via netwerksturing. Sterk leiderschap en al aanwezige financiering zorgen voor cofinanciering van een project door de overheid. Deze vorm van sturing wordt echter nogal eens doorkruisd door politieke interventies. In Rotterdam vindt netwerksturing plaats bij de groepsaanpak van overlastgevende jongeren in Noord. Gemeentelijke regie op het proces is hierbij van belang. En het delegeren van beleid naar de 'tussenlaag', is een mix van top down sturing en netwerksturing vanuit de centrale stad. De netwerkcomponent zit dan voornamelijk in het overleg over hoe het beleid er uit moet gaan zien.

Overheidssturing is complex in relatie met of via de 'tussenlaag', stelde ik in de propositie. De 'tussenlaag' in Detroit zorgt niet voor complexiteit, deze organisatielaag heeft eerder een manier gevonden om met een als 'complex' ervaren stad om te gaan. Veel geld valt er niet te verdelen, meestal is de stad niet de enig aangewezen netwerkpartner. De 'tussenlaag' heeft in Detroit meer vrijheid om te doen wat ze wil, omdat de dwang van de betaler ontbreekt. In Rotterdam is de dwang van de betalende overheid te merken via monitoring, verantwoording en overleg over doelen en werkinhoud.

Een ander punt van complexiteit ligt in het volgende. In Rotterdam is het streven naar meer nadruk op de uitvoering, terwijl er een praktijk is die heel beleidsmatig is ingericht. De welzijnsorganisatie in Feijenoord komt bijna 'dagelijks' op het deelgemeentekantoor, nog afgezien van de contacten die er zijn met beleidsmedewerkers en accounthouders op de verschillende projecten die de organisatie uitvoert. Dit lijkt wat inefficiënt. Er is geen organisatie in Detroit die een zo gecompliceerd ontmoetingsprogramma heeft met de stedelijke overheid om haar doelen te realiseren. Organisaties in Detroit zorgen ervoor dat ze mensen in dienst hebben met persoonlijke netwerken die ze goed onderhouden in het belang van het werk.

Een gevolg van deze complexiteit is dat een aantal Rotterdamse organisaties de zeggenschap over de uitvoering verbaal en in contracten moet afbakenen van de overheid, om controle over eigen werkprocessen te behouden. In Detroit ontwikkelen organisaties meer eigen initiatief om de werkinhoud te bepalen als gevolg van de vraag op straat. Ze zijn dan ook veel minder financieel gebonden aan de overheid.

Slotconclusie: Organisaties in Detroit gedragen zich autonomer en richten zich makkelijker op de veranderende vraag op straat. Ook al hebben ze financiering van de overheid (SouthwestSolutions), ze kiezen voor een eigen strategie, als er een vraag ligt. De burger wordt hierdoor gehoord en benaderd. Doordat organisaties in Detroit zich vrijer opstellen, kunnen ze snel reageren op een veranderende burgerbehoefte. Hiermee sturen ze directer op het geparticulariseerde vertrouwen van burgers in het netwerk met de instelling. De overheid stuurt indirect op het gegeneraliseerde interpersoonlijke en het geparticulariseerde vertrouwen van burgers. Als sociale programma's niet op tijd aansluiten bij een veranderende burgerbehoefte, dan ontstaat geen vertrouwen. Rotterdamse organisaties geven aan dat de flexibiliteit rondom de eigen autonomie en werkprocessen soms wat ontbreekt. Hierdoor loopt de organisatie het risico niet snel genoeg te kunnen aansluiten bij een veranderende burgersvraag, iets dat nodig is om vertrouwen te creëren.

ION of UBIQUITY



Hoofdstuk 5. Empirie fase 2: Rol van civil society en maatschappelijk middenveld; de ‘tussenlaag’

5.1. Inleiding

In het web van actoren heeft de ‘tussenlaag’ van organisaties een speciale plek. In Detroit en in Rotterdam stimuleren organisaties de zelfredzaamheid (empowerment) van de burger, vooral door participatie te stimuleren aan de samenleving. Participatie aan netwerken geeft geparticulariseerd vertrouwen aan de deelnemers van dat netwerk. Deelname aan netwerken vraagt om vaardigheden, die hier burgerschapsvaardigheden worden genoemd. In dit hoofdstuk werk ik twee proposities uit. De eerste paragraaf gaat over de rol van organisaties bij het stimuleren van empowerment onder andere via participatie aan netwerken in de samenleving. En de tweede paragraaf gaat over de vorming van burgerschapsvaardigheden.

5.2. Proposities 3: Empowerment complex

Dat wat organisaties in Detroit en in Rotterdam bindt, is dat ze impliciet of expliciet empowerment van de burger nastreven, vooral door participatie aan netwerken te stimuleren. De propositie staat hier geformuleerd.

Propositie 3:

Organisaties in Detroit en Rotterdam stimuleren empowerment van mensen onder ander door participatie aan de samenleving. Vooral participatie leidt tot versterking van sociale relaties. Uitwisseling in netwerken versterkt geparticulariseerd vertrouwen. Empowerment is echter complex in relatie tot overheid, ‘tussenlaag’ en burger.

In deze paragraaf geef ik de verschillen weer tussen Detroit en Rotterdam op het vlak van empowerment en in het bijzonder het stimuleren van participatie aan de samenleving. Deze paragraaf sluit af met een box waarin de analyse en conclusies staan verwerkt.

5.2.1. Empowerment en participatie van de burger via de ‘tussenlaag’

In Amerika en in Nederland wordt er heel verschillend aangekeken tegen empowerment. Het woord ‘empowerment’ komt uit Amerika, en heeft *roots* in de burgerrechten beweging, waar het ging om het verkrijgen van gelijke rechten. Ook in Nederland is het begrip actueel, ook al is het moeilijk er een directe vertaling voor te vinden, duidelijk is het dat het gaat om het stimuleren van ‘eigen kracht van mensen’.

Detroit

In Detroit werken vele praktische en psychisch ondersteunende organisaties aan empowerment. Sommige organisaties hebben een relatie met de stedelijke overheid onderhouden, andere doen dat vanuit hun overtuiging, visie of aard van het werk principieel niet. Veel geld en organisaties in Detroit richten zich op het revitaliseren van het huizenbestand, en het helpen van mensen bij doe-het-zelf werk aan het huis. Het is een erkend probleem door de stad.

De meer psychisch ondersteunende organisaties zijn gericht op mensen die slachtoffer zijn geworden van (huiselijk) geweld, verwaarlozing, of op een andere manier in een psychisch sombere situatie zijn aangeland. *Outreachend* werken is een heel populair woord voor non-profitorganisaties in Detroit. Organisaties als *Looking for my Sister*, een non-profit waar voornamelijk vrouwen elkaar ondersteunen die slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld door middel van een soort *peer-education*, en *Stand up for Kids*, een organisatie waar vrijwilligers zich inzetten voor de vele kinderen die zonder ouders rondzwerven door de lege gebouwen in de stad, zijn voorbeelden van dit outreachend werken.

Organisaties die subsidie krijgen of in het verleden kregen van overheidsorganisaties en wel een relatie onderhouden met de overheid, werken voor het merendeel op leefbaarheid en sociale samenhang. Het viel me op dat mensen die voor deze organisaties werken, zich heel duidelijk identificeren met het gebied waar ze werkten, en met de groep mensen die er wonen. Vaak kwam in interviews naar voren dat ze in Detroit woonden, of er geboren waren. Bij *Detroit Community Initiative* (DCI) ligt de leiding in handen van een directeur die in Detroit geboren en getogen is. Directeur Mike Fischer van DCI heeft zich er naar eigen zeggen 'dertien jaar geleden ingegooid' en noemt zich nu een *community activist*. Tijdens een gala waar sponsors waren uitgenodigd, kregen leden uit de community prijzen uitgereikt en werd een film vertoond van de resultaten van het werk van DCI, gemaakt door leden uit de community. Opvallend aan het geheel was ook de integratie van geloof, sponsorgelden en inzet. *Faith* is een belangrijk element onder voornamelijk de Afro-Amerikaanse bevolking. Fisher werkt in het oosten van de stad, dat als vanouds (uitgezonderd Grosse Pointe waar de elite huist) het armste gedeelte van de stad is. Als grootste problemen benoemt hij de schooluitval, de ongeletterdheid van 53 procent, de schaamte en onmacht van mensen hun kinderen op te voeden en te begrijpen, gezondheid, een groot werkloosheidspercentage, vele ééngezinshuishoudens en een groot gebrek aan inkomen. 'Sinds de jaren zestig is er een grote leegloop uit de stad door deze problemen, en daardoor is er in de stad veel *disconnectednes*', zegt hij. Veel mensen zijn bezig met het overleven in de stad, waardoor er volgens Fisher niet al te veel sociaal vertrouwen is. Onder het motto *Put a neighbour back into the hood* heractiveert de organisatie de *block clubs* in de buurt. Om de sociale en financiële situatie de baas te worden, heeft DCI allerlei programma's waaronder een extra bijdrage voor de energierekening om mensen de winter door te helpen. Maar ook cursussen waar mensen de hoge woonkosten, kunnen temperen door om te leren gaan met thermostaten en het zelf kunnen repareren van gebroken ramen. Empowerment zit volgens Fisher vooral in een mentaliteitsverandering, hoe ze uit de kosten kunnen blijven, en hoe ze zelf dingen kunnen oplossen. 'Er is een sterke claim cultuur van *'just give me'*, die we proberen om te draaien'. Hij geeft aan dat een dergelijke mentaliteitsbijstelling nogal wat tijd kost. Daarom is hij gelukkig met het feit dat zijn organisatie tienjaren steun van een fonds heeft gekregen, om zo meer resultaat te kunnen boeken in een *multiproblem* gebied, waar de spiraal van armoede – de *poverty trap* – alleen maar erger wordt.

Naast *outreachend* werken, zijn *leadership* programma's heel populair in Detroit. De *Neighborhood Services Organisation* werkt met dit type programma's om mensen te empoweren. Drug- en alcoholmisbruik zijn aan de orde van de dag, ook onder jongeren. Op een grassroots manier met hulp van tweehonderd studenten van de School of Social Work van de Michigan University, wordt steun gegeven aan jongeren op scholen en in buurten. Een van deze programma's is het *Youth Initiative Programme (YIP)* waar met *peer staffing* een hulpnetwerk rondom de jongere met problemen gecreëerd wordt. Doordat de jongeren op school steun krijgen, worden de ouders gestimuleerd het programma ook te ondersteunen. Deze organisatie haalt voor haar werk mensen uit de doelgroep binnen. Om echt empowerend te kunnen werken, vindt manager van *community based programmes* Bill, 'dat het erg belangrijk is dat de organisatie 'organische relaties heeft met de buitenwereld'. En om dat voor elkaar te krijgen, vindt hij dat 'er medewerkers binnengehaald moeten worden die cultureel competent gedrag vertonen'. En daarmee bedoelt hij dat zijn medewerkers in staat moeten zijn een relatie aan te gaan met de gemeenschap, waarbij hij

het bijzonder belangrijk vindt dat mensen elkaar ‘sociaal en raciaal moeten kunnen vertrouwen’. De NSO werkt dan ook voornamelijk met mensen die uit het gebied afkomstig zijn, en dat kan blank en zwart zijn. Een ander punt waar Bill op wijst is het werkelijk doorzetten van het missiestatement van zijn organisatie. En dat is ‘doorzettingsvermogen en het aan de kant van de buurt staan bij onderhandelingen’. Detroit is volgens hem namelijk een *‘tough nut to crack’*, waar alle inzet en steun eigenlijk alleen van onderop gebracht kan worden.

Geldstromen zijn een thema van belang voor organisaties werkend aan sociale samenhang, leefbaarheid van de omgeving en empowerment. Doordat de meeste van de organisaties die ik bezocht, veelal *‘multiproblem’* gericht zijn, halen ze ook de fondsen uit verschillende geldstromen. De meeste organisaties werken dan ook met huizenbezit, verhuur en/of ontwikkeling, om hun eigen activiteiten zo goedkoop mogelijk te maken. Directeur Maggi de Santis van *Warren Connor Development Corporation (WCDC)*, zegt hierover: ‘We hebben een erfenis en we krijgen geld van het feit dat we een gebouw in bezit hebben en verhuren’. In de fondsenwerving vindt ze zichzelf ‘slim’ om verschillende doelen na te streven en op die manier ‘*‘multipurpose’* fondsen’ te hebben. WCDC krijgt nu voor zestig procent gelden van overheidsorganisaties, wat de Santis eigenlijk wel prettig vindt omdat ze meer uitgaan van de langere termijn. ‘Er zit echter veel tijd in het zoeken naar regeringsgeld dat *‘matched’* met ons programma, daarom huren we *‘grantwriters’* en consultants in, die voor ons de competitie op het budget aangaan’. Daarnaast is de organisatie afhankelijk van fondsen vanuit het bedrijfsleven en filantropie. De Santis vindt in het bijzonder de fondsen uit het bedrijfsleven lastig: ‘Dit type fondsen verandert de doelstellingen heel snel, en dan voldoe je al snel niet meer aan hun criteria. Ze willen daar geen afhankelijkheden, en worden gestuurd door mensen die een hekel hebben aan overheadkosten’.

<p>Detroit: 375.151 huizen in totaal, 169.755 onder eigenaar (43.554 betaald meer dan 35% en 36.115 betaald 20-35% van inkomen aan hypotheek) 141.479 met huurders (106.237 betaald 300-999 dollar aan huur, 71.885 betaald meer dan 35% van inkomen aan huur)</p> <ul style="list-style-type: none"> 63.917 leegstaande huizen 241.789 vrijstaande huizen 137.341 huizen bouwjaar voor 1939 206.830 huizen bouwjaar 1940 – 1969 14.129 huizen bouwjaar 1970 – 1979 6.847 huizen bouwjaar 1980 – 1989 5.825 huizen bouwjaar 1990 – 1999 2.791 huizen bouwjaar 2000 – 2004 1.388 huizen bouwjaar 2005 – na 2000 135.938 nieuwe eigenaren/huurders 1995 – 1999 doorstroom van 47.128 	<p>Rotterdam: Kijkend naar de gegevens hiernaast, valt op dat de huizenmarkt oud is. Leegstand is typerend en veel mensen betalen meer dan eenderde van hun inkomsten aan wonen.</p> <p>De doorstroom is groot. In de eerste helft van 2006 heeft de stad Detroit zeven procent minder bouwvergunningen afgegeven dan in het jaar ervoor (368 ipv 395)¹. Het grootste gedeelte van de huizen heeft drie tot zes kamers. En de meeste huizen hebben twee à drie slaapkamers.</p>
--	---

Rotterdam

In Rotterdam is ook empowerment actueel. Justus Veenman, bijzonder hoogleraar arbeidsmarkt en maatschappelijke ongelijkheid, vertelt in een interview dat ook in Nederland de transitionele arbeidsmarkt met meer flexarbeid zorgt voor meer onzekerheid. ‘De samenleving is complexer geworden, waardoor het verschil tussen de *‘haves’* en de *‘have nots’* alleen maar groter zal worden’. Hij ziet ook een toename van het slachtofferschap, waardoor empowerment weer actueel is geworden.

Door de overheid gefinancierde organisaties zoals Stichting Welzijn Feijenoord (SWF), Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), SONOR, Train, Stichting Bewonersondersteuning deelgemeente Feijenoord (SbdF) en de Sociaal Raadslieden werken alle aan empowerment, onder andere door participatie te stimuleren. Alle geïnterviewden hadden een begrip van het woord, maar de meesten gebruikten termen als ‘de regie weer terug’, ‘eigen kracht’ of ‘verantwoordelijkheid’, of de engelse term *‘responsibility’*.

In Rotterdam werken de welzijnsorganisaties volgens een contractmodel de met de overheid afgesproken prestaties uit. Een zakelijke overeenkomst waarin empowerment van de burger gestalte moet krijgen. Op basis van verschillende groepsactiviteiten wordt gepraat over participatie, maar 'de eigen kracht van mensen staat altijd centraal', zegt Arjan Verwoerd van SWF. 'We willen niet mensen dingen uit handen nemen, we gaan uit van de feitelijke kracht en de uiteindelijke kracht'. En daartoe werkt de stichting met jongeren en ouderenwerkers, onder andere op de straat. De eigen kracht van de medewerkers is ook van belang. Met de paradigmawisseling van 'zacht' welzijnsbeleid, naar een meer op veiligheid gericht beleid is ook de aanpak van jongeren veranderd. 'Vroeger hielden de jongerenwerkers mee met de jongeren die hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertoonden, daarna hebben ze ook de namen doorgegeven van overlastgevende jongeren aan de politie, en daarmee kozen ze expliciet voor een hardere aanpak', zegt Verwoerd. 'We hebben ons veranderd van een stichting die het verdedigbaar vond om het op te nemen voor overlastgevende jongeren, tot een organisatie die vindt dat mensen hun gedrag moeten afstemmen op hun omgeving, en daarin past geen overlast'.

Uit de regeringskoker van sociaaldemocraten en christendemocraten zijn de nieuwe centra voor Jeugd en Gezin in elke stad ontstaan. In Feijenoord is dit centrum opgetuigd tot een multifunctioneel hulpgebouw, een *one-stop-shop*, vanuit het principe *it takes a whole village to raise a child*. Mensen kunnen als het ware bij binnenkomst snuffelen waar ze precies moeten zijn met hun (hulp) vraag. Organisaties als 'Eigen kracht', voor psychologische laagdrempelige hulp binnen familiesituaties, en *Home Start*, een *evidence based* manier van werken, voor opvoedondersteuning aan gezinnen met kinderen tot zes jaar. Deze ondersteuning bestaat uit vrijwilligersondersteuning, praktische hulp en vriendschap, op basis van een eigen vraag.

Doordat de consultatiebureaus met 95 tot 98 procent dekking van alle zuigelingen, de GGD, Bureau Jeugdzorg en de Jeugdgezondheidszorg hier onder één dak zitten, is het idee dat er meer kans is op vroegsignalering door bespreking van gevallen binnen deze locatie. De gedachte is dat 'het niet moet uitmaken wie er op een dossier zit', vertelt Arno Hoogendoorn, inhoudelijk coördinator van het centrum. Daartoe zijn er elektronische cliëntdossiers gemaakt om te beantwoorden aan de vraag van de centrale stad die 'één gezin, één plan en verantwoordelijkheid bij de Jeugdgezondheidszorg tot negentien jaar wil'. De vraag is of de cliënt nu echt baat heeft bij een elektronisch cliëntdossier, of dat dit meer voor de hulpverleners is ingericht. De achterliggende gedachte is dat situaties als 'het Maasmeisje', waarbij een kind het slachtoffer werd van langs elkaar heen werkende organisaties, moeten worden voorkomen. Het centrum heeft haar plek nog maar een paar maanden open, en de toeloop 'moet nog komen'. Empowerment wordt als term wel gebruikt binnen het centrum, maar volgens Hoogendoorn gaat het binnen het centrum meer over de vraag hoe mensen de regie weer over hun eigen leven terugkrijgen. En het elektronische cliëntdossier is daartoe een *tool* voor een groep hulpverleners die volgens Hoogendoorn 'niet snel van baan veranderen, we willen hier geen carrousel aan hulpverleners'.

Train is een kleine counseling organisatie, waarbij maatschappelijke en politieke participatie, en actief burgerschap worden gestimuleerd, met 'af en toe ook financiering van de overheid'. Actief burgerschap stimuleert burgerschapscompetenties als 'aanspreekbaarheid, zelfredzaamheid en (politieke) participatie en integratie'. De organisatie werkt in Noord en Feijenoord samen met bewonersorganisaties en allochtone organisaties. 'We stimuleren hen om zelf initiatief te nemen', zegt projectleider Purwanto. Zijn uitgangspunt bij het werk is dat '*freedom of speech*' tegenover '*freedom of offense*' staat. 'Je moet respect hebben voor processen van democratie', zegt hij. Zijn uitgangspunt is dat 'als je beledigt, je de vrijheid van meningsuiting verwaarloost'. Zijn organisatie heeft contact met mensen die uit allerlei landen komen, en geïnteresseerd zijn in het democratische proces. 'Je moet kijken naar gezamenlijkheid, en daarbinnen je verantwoordelijkheid nemen'. De stichting heeft een omvangrijk netwerk binnen onder andere de allochtone gemeenschappen en geeft mede daardoor ook advies bij de vormgeving van de sociale paragraaf in verkiezingsprogramma's.

Purwanto: 'Tegelijkertijd stimuleren we de burger om mee te doen met het verkiezingsproces, waarbij het gaat om *responsibility* nemen. Om hoe kan ik mezelf sterker maken om te discussiëren en mijn mening naar voren te brengen?'. En daartoe spoort hij mensen aan te zeggen 'ik hoor in deze stad omdat ik de meeste uren in deze stad doorbreng'. De *mind* mag dan wel ergens anders zijn, dat is mensen hun eigen vrijheid. Volgens hem is het goed als mensen kunnen zeggen 'Ik ben Rotterdammer', omdat het gaat over het 'hier in Rotterdam'. 'Het gaat erom dat je die keuze durft uit te spreken, dan neem je verantwoordelijkheid, en maak je jezelf sterker'. 'Ik ben Nederlander', ervaart hij als moeilijker om te zeggen voor veel mensen, omdat het 'veel abstracter' is, en vooral 'emotioneler'. 'Het Nederlandschap heeft te maken met rechten en plichten', en als je die niet hebt in Nederland, heb je niet veel om op terug te vallen. Een aanknopingspunt voor empowerment is dan een zwakke schakel.

Mensen empoweren gebeurt voornamelijk op basis van cursussen in een 'veilige omgeving met een kleine groep'. En bij elke training stimuleert hij mensen 'aansluiting te zoeken met anderen, om niet geïsoleerd te raken'. De organisatie werkt op een terrein waar niet snel grote successen te boeken zijn, en in gesprek met de beleidsmakers is dat een frustratie. De grote stappen die zij willen maken om via meetbaarheid legitimiteit te verkrijgen voor het bestaansrecht van Train, is een onmogelijkheid voor de organisatie. 'We hebben een beweging nodig voor dit type problemen, net als bij emancipatie, en homoacceptatie. Bij participatie moet je consistent zijn om effect te kunnen scoren'.

Net als Train heeft de Stichting bewonersondersteuning deelgemeente Feijenoord (SbdF) een grote bekendheid onder allochtone inwoners van Rotterdam. De SbdF werkt voornamelijk in de Afrikaanderwijk. In het centrum aan de Hilledijk is het een komen en gaan van mensen naar de wijkwinkel. Inwoners komen hier om hun brieven te schrijven, hulp bij het invullen van formulieren en andere vragen die te maken hebben met wonen en participeren aan de samenleving. Opbouwwerker Sefa Akbulut is niet positief als het gaat over participatie en empowerment van de bewoners van deze wijk. Ze schat dat er in de wijk ongeveer zestig procent allochtonen woont, die 'niet echt voor zichzelf opkomt'. 'De onderwerpen in de buurt worden nog geregeerd door veertig procent autochtonen', zegt ze. Mensen zien het deelgemeentekantoor toch 'als ontoegankelijk'. Er zijn dan wel allochtonen in het bestuur, maar de ambtenaren zijn autochtonen. Akbulut: 'Bij een gezamenlijk onderwerp van de buurt, wordt vaak een autochtoon gevraagd, om de belangen te behartigen voor de buurt'. Akbulut mist voornamelijk een empowerende participerende houding van de deelgemeentelijke overheid op het gebied van informatie uitwisseling, participatie aan beleid, en de manier van uitnodigen.

De gemeente doet heel veel, alleen informatie komt niet bij de bewoners terecht. Zo had Akbulut nog helemaal niet gehoord van het project RotterdamIdee, waar veel inwoners van deze wijk best hun voordeel mee hadden kunnen doen. Akbulut: 'De gemeente gaat ervan uit dat de informatie op de site staat en dus toegankelijk is, maar wie heeft er nu tijd om dat uit te pluizen?'. Ook de opbouwwerkers zouden het prettig vinden als gemeente medewerkers dit mondeling door zouden geven'. Een ander punt waar de goed bedoelde pogingen vanuit de deelgemeente stranden, is participatie aan het beleid. Het gaat dan om de groep allochtonen die de taal niet machtig is, en thuis zit. 'De allochtonen die de taal beheersen die gaan carrière maken of ze volgen een opleiding, en hebben geen tijd meer', volgens Akbulut. Ze ervaart dat de bewonersparticipatie vaak veel te abstract is. 'De lange termijn plannen van de gemeente staat veel te ver af van de beleving van allochtonen'. Ze verklaart dit door de herkomst van veel mensen 'waar geen zeggenschap over de publieke ruimte was'. Akbulut ervaart dat mensen, veelal vrouwen, wel mee willen werken aan kleine dingen in de buurt, zoals bloembakken. Om deze groep werkelijk te betrekken ook bij de meer abstracte onderwerpen, zijn begeleidingscursussen nodig, vindt Akbulut. 'Waar ze op hun eigen niveau aangesproken worden en zich kunnen uiten bij het proces van inspraak, anders werkt het niet'. Een laatst punt waardoor participatie vanuit de gemeente niet aanslaat, is dat het uitnodigen van mensen anders moet dan alleen per brief. Akbulut gaat

vlak voor een vergadering nog even bij een aantal vrouwen langs, om zich te verzekeren dat ze ook komen. 'Dat is niet Nederlands, maar ik weet dat veel mensen wel willen komen, maar de brief van een maand geleden allang weer zijn vergeten'.

En ook in Nederland wordt geklaagd over moeizaamheid, complexiteit van de samenleving en logge bureaucratie die empowerment van mensen kan ondermijnen. 'Op een dynamische transitionele arbeidsmarkt, is het van belang dat mensen institutioneel zelfvertrouwen hebben, en de onderwatercodes kennen', vertelt Justus Veenman, hoogleraar van de Erasmus. En dat is niet zo gemakkelijk met een grote groep voornamelijk allochtone inwoners die de Nederlandse taal niet zo machtig zijn, en veelal geen werk of een laag inkomen hebben. De Sociaal Raadslieden is een organisatie die de burger - in problemen met de bureaucratie - helpt. Ze houden spreekuur in de laagdrempelige welzijnsinstellingen. Thea Runhaar en Hans van Brakel behoren tot de staf van de organisatie van 35 raadslieden. 'Empowerment is voor mij werken op een invoelende manier en proberen zelfredzaamheid te stimuleren', zegt van Brakel. 'We gaan uit van wat de klant zelf kan, als het dan niet lukt, dan springen wij bij. Wij helpen hen om zaken op de rails te krijgen, en dat betekent dat je moet aftasten wat de klant zelf kan doen'. Het valt hem op dat in deze tijd waarin er veel van de burger wordt verlangd door de overheid, 'er minder mensen komen met wisselasjes, maar meer uit zichzelf doen'. De eerste generatie Marokkanen kon het dertig jaar geleden volgens Van Brakel nog wel presteren door binnen te komen en te zeggen 'jij bellen', maar dat is nu verleden tijd. De 'beperkte tijd' in vergelijking tot het verleden, namelijk twintig minuten per cliënt, levert wel 'minder tijd op om werkelijk tot het probleem door te dringen van de cliënt', vindt Runhaar. De vraag is of het managen van de tijd een invloed heeft op de uiteindelijk bedoelde empowerment. Voor het empoweren van de doelgroep zou het net als in Detroit een oplossing kunnen zijn, mensen uit de doelgroep aan te nemen voor dit type werk. De Raadslieden werken echter met 'professionals', en die komen volgens van Brakel 'niet uit de doelgroep'.

Organisaties in Rotterdam hebben een beetje meer afstand tot de cliënt die onderdeel is van de output van de organisatie. In meetbaarheidstermen zijn de cliënten vastgelegd in minuten aandacht en hoeveelheden projecten en doelen. Arjan Verwoerd vindt dat de *roots* van de organisaties voor welzijn vergelijkbaar zijn met die in Amerika. In Nederland kwam er 'een professionaliseringsslag waarbij technisch instrumentalisme in de organisaties sloop'. Hij vindt het wel een trend van de laatste jaren dat professionals zich meer 'in contact op de burger richten'. De kloof tussen jongerenwerkers, sociaal cultureel werkers, ouderenwerkers en maatschappelijk werkers met de burger is niet zo groot omdat de Stichting Welzijn Feijenoord 'vaak jongeren als jongerenwerker in dienst heeft, die net zijn ontsnapt aan de straatcultuur, ze kennen de straattaal en weten wat er leeft in de buurt'. Bovendien is het personeelsbestand voor 55 procent allochtoon uit de buurt, zonder dat dat gebaseerd is op een diversiteitsbeleid. Verwoerd: 'Veelal hebben ze eerst vrijwillig hier gewerkt, en daarna zijn ze professional geworden'. En hij vindt het inlevingsvermogen in en begrip voor de doelgroep wel een voorwaarde voor empowerment.

Analyse en conclusies empowerment en sociaal vertrouwen (box 3)

Organisaties in Detroit en Rotterdam stimuleren empowerment van mensen onder ander door participatie aan de samenleving. Vooral participatie leidt tot versterking van sociale relaties. Uitwisseling in netwerken versterkt geparticulariseerd vertrouwen. Empowerment is echter complex in relatie tot overheid, 'tussenlaag' en burger. Deze propositie werk ik uit ik door eerst de verschillen te analyseren in benadering van empowerment en participatie in beide steden, en daarna in te gaan op de complexiteit van empowerment.

In beide steden willen de vertegenwoordigers van de 'tussenlaag' een verandering van gedrag bewerkstelligen bij burgers naar meer zelf doen, participatie of eigen kracht. Dit gebeurt in Detroit meer op basis van praktische hulp. Beide steden hebben ook organisaties die empowerment stimuleren door middel van psycho sociale ondersteuning. Empowerde burgers (mensen die de regie over hun eigen leven hebben) zijn beter in staat te participeren aan netwerken, waardoor vertrouwen kan ontstaan.

Politieke participatie – is ook een vorm van empowerment - wordt in beide steden door de ‘tussenlaag’ gestimuleerd. Het valt op dat politieke participatie in Detroit voornamelijk door etnische groepen zelf wordt ondersteund, zoals LASED en ACC. Deze organisaties hebben sterke invloedrijke netwerken binnen de centrale stad. In Rotterdam wordt politieke participatie gestimuleerd vóór een diverse groep allochtonen.

Empowerment van de burger is complex. In beide steden wordt aangegeven dat voor een mentaliteitsverandering naar meer zelfredzaamheid een lange termijn *commitment* van de overheid nodig is. De politieke en beleidsmatige werkelijkheid in beide steden, geeft geen garanties voor meerjarenfinanciering. Empowerment gaat om een mentaliteitsverandering, die moeilijk op korte termijn zichtbaar en meetbaar is, en daarom financiële ondersteuning nodig heeft op de langere termijn. Een aantal punten zijn complex:

1. Is een organisatie in staat door eigen organiserend vermogen empowerend te kunnen werken op burgers die een verandering door maken. In Detroit wordt veelvuldig gekozen voor *outreaching* werken, versterking van *block clubs* (om die buur weer terug in de buurt te krijgen) en voor *leadership* programma's waarin *peer staffing* een grote rol speelt. Rotterdam kiest voor begrippen als *responsibility* en 'eigen kracht' en kleine groepen voor empowerment, maar ook een *one-stop-shop* voor allerlei hulpvragen.

2. De deelgemeentelijke communicatie is gericht is op een 'blanke' hoog opgeleide doelgroep, die de *civic discourse* van de stad goed kan volgen. De werkelijkheid in sommige wijken is heel anders met een meerderheid anderstaligen en mensen die niet gewend zijn mee te denken met de overheid.

3. De meeste organisaties in Rotterdam worden gefinancierd door de overheid. Om duidelijk te kiezen voor het straatniveau en de *point of view* van de buurtbewoners of klanten te verdedigen tegenover de overheid, is hierdoor bemoeilijkt. Een vrijere vorm van missiestatement en een hardere manier van onderhandelen met de overheid, is in Detroit een consequentie van minder overheidsbemoeienis. In Detroit kun je zeggen dat organisaties meer *supportive* zijn richting de te empoweren burger of cliënt.

Slotconclusie: Empowerment is van belang voor burgerparticipatie aan netwerken. Participatie stimuleert het geparticulariseerde vertrouwen. In Rotterdam en Detroit zijn stijlverschillen over hoe burgers te empoweren. Rotterdam laat het meer van de burger zelf afhangen, terwijl organisaties in Detroit kiezen voor een meer ondersteunende houding. In Detroit vindt het contact in ieder geval plaats waardoor meer kans is op geparticulariseerd vertrouwen in situaties waar nog geen empowerment is. In Rotterdam loopt de communicatie tussen een grote groep allochtonen en de deelgemeentelijke overheid niet goed. Bij deze groep is niet veel vertrouwen in de overheid. Vertrouwen kan hier pas ontstaan als er een brug wordt geslagen, waar de meerderheidscultuur wordt uitgelegd aan de mensen met een achterstand. Hier lijkt een houdingsverschil doorslaggevend te zijn. Organisaties in Detroit kiezen veel duidelijker voor het straatniveau, terwijl organisaties in Rotterdam door financiering gebonden zijn aan de overheid, die het begrip voor de straat verloren heeft. Het lijkt erop dat een achtergebleven groep, een meer ondersteunende houding nodig heeft vanuit overheid en organisaties, om werkelijk te kunnen participeren.

5.3. Propositie 4: Burgerschapsvaardigheden

Deze propositie stelt dat burgerschapsvaardigheden door de 'tussenlaag' in Detroit en in Rotterdam worden gestimuleerd. Deze vaardigheden faciliteren het geparticulariseerd vertrouwen.

Propositie 4:

Organisaties binnen civil society en maatschappelijk middenveld stimuleren burgerschapsvaardigheden. Deze vaardigheden empoweren mensen deel te nemen aan de samenleving. Deelname aan netwerken leidt tot vorming van geparticulariseerd vertrouwen in netwerken, en mogelijk ook tot vertrouwen in de overheid.

De inzet van de gemeente Rotterdam is sterk op burgerschap. De bijbehorende vaardigheden moeten van burgers geïntegreerde omgevingsbewuste mensen maken, die zich kunnen inleven in hun eigen rol, en die van anderen. Deze propositie onderzoek ik door een beeld te geven op welke manier in de twee steden burgerschapsvaardigheden worden gestimuleerd. Deze paragraaf sluit af met een box waarin de analyse en conclusies.

5.3.1. Burgerschapsvaardigheden

Detroit

Detroit heeft niet een typisch programma voor burgerschapsvaardigheden. Toch blijkt uit de missie van vele organisaties de nadruk op 'eigen kracht' en het streven naar een gemeenschappelijk aanpak bij de aanpak van de veiligheid in de eigen buurt. In speeches van vertegenwoordigers van de overheid wordt sterk een beroep gedaan op betrokkenheid van de gemeenschap. In het filmpje van *Parental Involvement* van de Detroit Police Department, geeft politiechef Ella Bully Cummings aan dat ouders vrijwillig de controle over hun kinderen over moeten nemen, als het gaat om jeugdcriminaliteit. En dat formuleert ze als volgt: 'Ouders moeten 'hun plichten van de wet en de natuur' op zich nemen om het gedrag van hun kinderen binnen de perken te houden'. Met *Community Crime Walks* doet een wijk of buurt mee aan de preventie van criminaliteit in samenwerking met de politie. Aanspreken en bewustwording van de buurt zijn hiervan een belangrijk onderdeel. Bij vele programma's wordt gezegd dat 'als je trots bent op je stad', je geen afval op de grond gooit, maar het oprappt of een speciaal Trash nummer belt.

Er wordt in Detroit vaak een beroep gedaan op *sense for the community*, iets waarvan ik denk dat dit, net als in Nederland trouwens, wat meer religieus geïnspireerd is. In Detroit zijn veel *faith based organisations*, waarvan de leden in buurten, wijken en gemeenschappen elkaar verder proberen te helpen op basis van medemenselijke sympathie. De wat meer formele, zakelijke stad, geeft wel een sfeer waar religie een plek heeft tijdens gemeenschapsbijeenkomsten. Er wordt aan het begin van een bijeenkomst soms gebeden met de groep aanwezigen. Door deze spiritualiteit te delen met elkaar, is er vanaf de start een basis voor samenwerking gevonden, leek het. Afro-Amerikaanse christelijke waarden steken hier achter, en zijn te vertalen als 'verantwoordelijkheid voor zichzelf en elkaar'. Dit punt heb ik verder niet onderzocht, maar lijkt me bij het schrijven van deze scriptie niet onbelangrijk voor het kenschetsen van de relaties en samenleving van Detroit.

Burgerschapsvaardigheden hebben in Detroit veel te maken met het stoppen van verwaarlozing, waarbij aandacht en tijd voor de eigen omgeving belangrijk is. Omdat er veel situaties zijn die lichtelijk tot extreem uit de hand zijn gelopen, gaat het om vertrouwen, aandacht en praktische hulpmiddelen om het leven weer een frisse draai te geven. Directeur van de NSO, Jerutha Kennedy, vindt het een interessante vraag wat 'sociaal vertrouwen' als eigenschap van mensen nu eigenlijk betekent in een situatie die beheerst wordt door armoede, werkloosheid, druggebruik, uit elkaar vallende families en *drop-out*. 'Dat is heel lastig', zegt ze. 'Wantrouwen is heel groot onder deze groep mensen. Hoe meer nood er is, hoe wantrouwender mensen zijn. Vaak krijgen deze mensen niet voldoende informatie, worden ze afgewezen op gronden die ze niet begrijpen'. Haar rol als professional wanneer ze hiermee geconfronteerd wordt, ziet ze als volgt: 'We vertellen mensen de waarheid over hun situatie en geven een idee over een oplossing. Op die manier willen we vertrouwen wekken'. En het leek te werken bij de NSO. Wegens gebrek aan lege ruimten vond het interview plaats op de gang. Tijdens het gesprek was het een komen en gaan van mensen met soms de huilstrepen over het gezicht.

De *block clubs* vormen een netwerkschakel in de stad waar veel belang gehecht wordt als het gaat om veiligheid en preventie op buurtniveau. Machowicz zegt hierover: 'Tijdens een *impact meeting* maken we een forum waar de politie en de *block clubs* werken aan

onderwerpen die *community trust* moeten bevorderen'. En daarmee bedoelt hij het aanduiden van drugspanden en door burgers geziene criminaliteit.

Malinda is een geïnterviewde burger in een wassalon in Noord Detroit. Zij is één van de actieve leden van een *block club*. Zij schetst een beeld hoe een *block club* kan dienen als punt waar informatie gedeeld wordt voor een veilige omgeving voor kinderen. 'Voor hen is het nodig dat ze op de weg naar en van school, plekken in de stad hebben, waar ze snel naar toe kunnen rennen'. Daartoe hebben ze met de leden van de *block club* een aantal veilige huizen aangewezen, waar mensen regelmatig thuis zijn. 'Wanneer er op straat gevaar dreigt, weten de kinderen in welke huizen ze terecht kunnen'. Sociaal vertrouwen, vindt ze hiervoor een onontbeerlijke eigenschap om te kunnen overleven in de stad.

Gerard Schouw van het NICIS geeft aan dat het curriculum in Amerika meer ingericht is op medeburgerschap en verantwoordelijkheid. In Ann Arbor bevestigde directeur van de academische programma's van de School of Social Work Professor Lorraine Gutierrez dat beeld. Een aantal studieprogramma's van de school, ondersteunen projecten in achterstandsbuurten in Flint en Detroit. 'Met *service-learning* creëren we een goede samenwerking tussen studenten en een buurt', zegt ze. Volgens haar wijst onderzoek uit dat studenten hun interculturele vaardigheden hebben verbeterd, dat ze hun klasse verschillen kunnen overkomen, dat ze meer kans hebben te stemmen, en ze zich comfortabeler voelen te praten over sociale thema's. En ook al is de Universiteit van Michigan een elite universiteit met voornamelijk blanke studenten, Gutierrez heeft in haar 35-koppige klas vijf studenten uit Detroit, één uit Iran, één uit Latijns-Amerika en drie Afro-Amerikanen. 'Met hen werk ik aan burgerparticipatie programma's', zegt ze. 'We moeten binnen het onderwijs omgevingen creëren waar mensen aangemoedigd worden te spreken'. Volgens Gutierrez heeft Amerika al heel lang een vrijwilligersgeest. 'De Toqueville kwam hier in 1800 en was ervan onder de indruk. Dit is een beetje gebroken in de tijd van Reagan (red. JV *lean government* terwijl het begrotingstekort steeg) toen er veel wantrouwen ontstond richting de overheid. In die tijd dachten mensen sterk 'we moeten wat doen'. Vanaf die tijd werden de scholen steeds meer ingeschakeld om *community services* te gaan verlenen. 'In de States heeft 85% van alle leerlingen van de middelbare school vrijwilligerswerk gedaan. En de meeste van mijn studenten vinden het geweldig'.

Burgerinterviews geven een beeld over zelfvertrouwen en betrokkenheid in de buurt en de vaardigheid om burens aan te spreken: 1) Als je het oneens bent met een onderwerp in de buurt – wanneer iedereen het al eens is over het tegenovergestelde – voel je je dan vrij genoeg om je uit te spreken?', 2) Als je een probleem hebt met je burens (over hekken, honden, vuil, of geluid, spreek je je burens daar direct op aan?, 3) Heb je in het laatste jaar iets positiefs gedaan voor een zieke buur, zo ja, wat?'

Zelfvertrouwen in de buurt


Wanneer iedereen het eens is geworden over een kwestie in de buurt, voelt de meerderheid van de geïnterviewden zich vrij genoeg om zich uit te spreken als ze het oneens zijn met de groep. Zes mensen 'wilden geen drama maken', of het maakt toch geen verschil' of 'spreken zo wie zo niet met elkaar', of zijn 'bang voor fysieke tegenacties'

Burens aanspreken

Een ruime meerderheid spreekt de burens zelf aan bij problemen. Slechts vier mensen geven aan 'niet met dat type te praten, teveel *rifraf*' of 'renden weg voor de loslopende hond', of 'bellen de politie direct', of 'vinden dat ze hun eigen boontjes moeten doppen'.

Betrokkenheid in de buurt

Een kleine meerderheid doet iets voor zijn/haar burens als ze ziek zijn zoals 'grasmaaien voor de *lady next door*', 'medicijnen



'Ik heb de city code erbij gehaald, toen mijn buurman een hek wilde bouwen dat echt niet kon, en dat hielp' (interview Zuidwest Detroit)

ophalen', 'vervoer met de auto naar arts' en 'iemand met een cataract naar de loterijbox gebracht'. De rest heeft niets gedaan bij gebrek aan 'kennis van ziektes' of bij gebrek aan een zieke buur.

Rotterdam

Sinds 2006 zet het Rotterdamse college stevig in met een sociale pijler. Het coalitieakkoord 2006 -2010 'Perspectief voor iedere Rotterdammer', is het uitgangspunt voor een inzet op integratie, participatie, emancipatie en burgerschap.

De stad wil een stad zijn voor Rotterdammers, en daarom is het concept Stadsburgerschap ontwikkeld. Veel mensen hechten zich ook aan de stad, dat blijkt ook uit de burgerinterviews. In de middeleeuwen kon je het Rotterdamse stadsburgerschap kopen door drieduizend stenen bij te dragen aan de bouw van de Laurenskerk. Het college zet in op het 'wij-gevoel' van burgers in de stad door een hedendaagse opvatting van Stadsburgerschap. Het concept veronderstelt 'trots op de stad, met een recht-door-zee-reputatie'. 'Wederkerigheid' impliceert een bewustzijn van rechten en plichten, waardoor vertrouwen kan ontstaan tussen mensen onderling. Het is een programma waar gezocht wordt naar een gemeenschappelijke identiteit van 160 verschillende nationaliteiten, naar het 'Rotterdammer-zijn'. Daarin is participatie van de burger - die handelt vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid en betrokkenheid – een onontbeerlijk ingrediënt voor een vitale stad. En als laatste aspect wordt 'normbesef' genoemd, waarin respect voor andersgelovingen, heteroseksuelen en homoseksuelen, mannen en vrouwen als uitgangspunt gelden. Voor geweld, radicalisering en discriminatie is geen plaats in de stad. Verschillende acties en programma's zijn hiertoe opgezet, waaronder een diversiteitbeleid, het leren van de Nederlandse taal, het project RotterdamIdee en het stimuleren van dialoog in de wijken (Stadsburgerschap, 2007).

Mensen maken de Stad is een gebiedsgericht programma waar sociale samenhang op buurt, wijk en straatniveau wordt nagestreefd. Burgerschap is hier meer 'straatburgerschap', volgens projecten als Stadsetiquette, waar in 2006 250 straten afspraken over leefbaarheid onder bewoners zijn gemaakt. Samen met ondersteuning van opbouwwerk en andere professionals benoemen bewoners in een straat hun problemen in het publieke domein van de straat, en met behulp van gelden van de deelgemeente kan hierin ondersteund worden (Uitvoeringsplan MMDS 2007). Rotterdam kent al sinds 1989 de traditie van Opzoomeren, een schoonmaakinitiatief van bewoners van de Opzoomerstraat. Dit initiatief is overgenomen door de centrale stad, en nu kennen 1600 straten in Rotterdam de traditie van met elkaar de straat aanpakken. Een van de belangrijkste burgerschapsvaardigheden die hier gestimuleerd worden zijn het 'aanspreken' van mede straatbewoners op regels die de straat gezamenlijk opstelt.

Om kennis en kunde beter te beheren en actief te maken voor ook andere mensen, is de Academie Opzoomeren gestart. Deze Academie gaat burgerschapscompetenties stimuleren. Herman Meijer, voormalig wethouder Rotterdam en voorzitter van de burgerjury RotterdamIdee, is momenteel projectleider bij de start van de Academie. Het moet een plek worden waar bestuurders, bewoners en professionals van elkaar leren tijdens cursussen en trainingen over (voor-)oordelen, het omgaan met het spanningsveld formeel en informeel, en het kunnen ontwikkelen en aanwenden van sociale netwerken.

De Academie speelt straatsituaties na, en geeft daarbij een theoretische achtergrond. Op borden in de straat staan de afspraken geschreven die bewoners met elkaar hebben gemaakt (MMDS). De Academie werkt deze afspraken met bewoners verder uit. Mensen moeten elkaar durven aanspreken, de schroom overwinnen op een manier die geen agressie opwekt. En de Academie wil dat in het brede publieke domein uitdragen.

Het streven is naar een meer democratische stadscultuur, waarin stadsburgers elkaars gelijken zijn. De communicatie tussen de actoren bestuur, politiek, straat en professionele organisatie moet verbeterd worden. Inzet op actieve participatie van mensen die vaardigheden bezitten en verkrijgen om zich in het web van deze actoren te bewegen, is het

doel van de Academie. Een principe van *learning by doing* is hierbij leidend.

'Stadsburgerschap betekent dat je met verschillende rollen met elkaar kunt omgaan, en daarvoor moet je je kunnen voorstellen dat je op de plek kunt komen waar je wilt zijn', zegt Meijer. Een aantal vooropgezette eindtermen zijn geformuleerd voor deelnemers, professionals en bestuurders. Het kunnen omgaan met diversiteit, het schatten van situaties, relativeren van de professionele systeemwereld, kennis van de straat en politiek, ruimte geven aan de straat en het leren schakelen tussen schalen van problematiek (Werkboek Academie Aanspreken, 2007). Meijer wil dat bewoners meer durven richting politiek. 'Ik wil een einde aan het populisme van 'zullie bij de stadsbestuur', dat is ondermijning van de democratie, bestuurders zijn namelijk ook gewone mensen', zegt Meijer. Hij vindt dat stadsburgerschap voor iedereen een verantwoordelijkheid is, zeker voor bestuurders van de stad Rotterdam. 'Zij moeten een politieke verantwoordelijkheid nemen om te kunnen onderbouwen waarom gekozen wordt voor een straat en niet voor een ander', aldus Meijer.

Politici in Noord en Feijenoord lijken zich wel bewust te zijn van de verschillende werelden en rollen en de beperkingen die hieruit kunnen voortvloeien voor een vitale en legitiemere democratie. Deelgemeentebestuurder Noord Scalzo stelt dat 'we geen onderscheid maken tussen formeel en informeel, omdat het bestuur van Noord bij bewonersorganisaties ook informele contacten onderhoudt'. Wel duidt hij op een probleem bij participatie van de burger 'waar iedereen mocht meedenken'. Met bewoners, ondernemers, instellingen, diensten en woningcorporaties heeft de deelgemeente geprobeerd een toekomstvisie vorm te geven, namelijk Visie Noord Bruist 2014. Mensen werden uitgedaagd hun visie te geven op basis van tijdschrift plaatjes en de vraag 'hoe je vind dat Noord eruit zou moeten zien?' Scalzo: 'Voor Nederlanders een goede manier om mensen erbij te betrekken. Maar hoe kun je een dergelijke sessie houden met Marokkanen en Turken? Het is nogal abstract te praten over 2014'. Het bleek dat er niet veel allochtonen waren geweest. Bovendien constateert hij dat 'veel mensen hun eigen behoeften helemaal niet onder woorden kunnen brengen'. In het Oude Noorden is het percentage allochtonen ruim tachtig procent. Scalzo denkt dat in deze oude wijk 'ongeveer veertig procent van de bewoners' moeite heeft zijn/haar behoefte onder woorden te brengen. Hij voegt toe dat zijn schatting 'misschien wel wat aan de lage kant is'.

De vader van Scalzo kwam uit Sicilië als eerste generatie. 'En die generatie heeft best moeite met integreren hier, ook al was mijn vader weer een vraagbaak voor een stroom mensen vanuit de bergen die later dan hij aankwamen'. Veel eerste generatie allochtonen zijn slecht tot niet geïntegreerd in Nederland. De vraag is hoe je moet omgaan met de eerste generatie. 'Een imam waar ik contact mee heb, vond dat je die generatie gewoon moet afschrijven'. Voor Scalzo blijft het wel een vraag hoe om te gaan met die eerste generatie, en met mensen die kennelijk zich niet aangesproken voelen door de manieren, taal en codes van het deelgemeente kantoor.

Wil je het onderscheid tussen bestuur, burger en professionals verkleinen voor een beter gebiedsgericht resultaat, dan is vertrouwen wel een prettige onderstroom waarop processen zich verder kunnen ontplooiën. Deelgemeentebestuurder Feijenoord Baruch hoort vaak van mensen dat 'de overheid niet te vertrouwen is', en dat valt in de interviews met burgers in Feijenoord ook op. 'Toen ik hier begon, heb ik een statieportret opgehangen. Het gaat niet alleen om handelen, maar om het gevoel dat mensen met elkaar ergens voor staan, zonder dat ze elkaar kennen', zegt Baruch. En dat kan leiden tot '*responsibility*'. Het lijkt weer een Rotterdams *buzz-word*, waar iedereen weer een andere betekenis aan geeft. Baruch vindt dat je 'verantwoordelijkheid neemt, door te zeggen wanneer er afval op de straat wordt gegooid, er een besef is, dat het 'jou straat is', waar iets op wordt gegooid'. Met Mensen maken de Stad en Opzoomeren probeert ook de deelgemeente dat mensen elkaar ontmoeten, en dat 'ze wel iets met elkaar krijgen'. Baruch wil een 'basaal wij-gevoel'. En als politicus wil hij graag de grenzen aftasten van wat betrouwbaarheid in het vat heeft voor hem in contact met de burger. En met die burger 'geloof ik niet in dialoog', maar met hen wil hij 'in samenwerking'. Baruch: 'Als we samen praten over hetzelfde, dan krijg je een sterkere band'. En die band ziet hij een beetje Putnamiaans. In het Maashavens klinkt dat ongeveer

zo 'bonding en bridging, waar conflicten in eigen kring en daarbuiten opgelost moeten worden'. En na al dat gebond en gebride en gedoe, lijkt vertrouwen een resultaat te kunnen zijn.

Eén van de belangrijkste vaardigheden is het elkaar 'durven aanspreken'. Het project Buurtbemiddeling in Rotterdam ruimt met het leren van deze vaardigheid vele conflicten uit de weg. Empowerment en burgervvaardigheden lopen ook hier door elkaar. 'Mensen zijn vaak bang voor een grote bek, en geven dan zelf maar een grote bek', zegt Arthur van Thiel, stedelijk projectleider Buurtbemiddeling. Hij geeft een voorbeeld van iemand die een vieze vuilniszak op straat gooit, en een ander die zich hier aan stoort. Als degene die zich stoort deze persoon er netjes op aanspreekt, dan heeft degene met de vieze vuilnis ook iets geleerd, namelijk hoe het voelt om netjes ergens op aangesproken te worden. In tijden waarin wij en zij verhoudingen de stad soms lijken te verdelen in groepen, is het volgens hem van belang altijd erachter te komen wat de belangen zijn van mensen. 'Als iemand zegt 'die kut-Marokkaan', dan moet je niet zeggen 'sodemieter op, dit is discriminatie', maar 'hé, wat is er aan de hand? Mijn advies is altijd: 'Ga op zoek naar wat erachter zit', vertelt van Thiel. Met een bevolking die steeds multicultureler wordt, is dit actueel. Programma's als Mensen maken de Stad en Stadsetiquette doen volgens hem een beroep op sociale druk op basis van regels. Mensen kunnen elkaar daarbij aanspreken door te zeggen 'Ken je de regels niet?'. Deze programma's komen uit een stedelijke koker. Een cultuuromslag is nodig om communicatie op straatniveau niet alleen van regels te laten afhangen. Van Thiel: 'En dat is een proces van investeren en begripsduiding. Mensen roepen wel snel 'dat is discriminatie', maar is dat wel zo? En wanneer discrimineer je nu eigenlijk?'. Om dat uit te vinden ziet hij dat tijd nodig is om in spannende situaties uit te vinden 'wat er nu eigenlijk achter zit'. Basale communicatievaardigheden zijn hiervoor nodig, zoals 'elkaar uit laten spreken en luisteren', 'leren zien dat mensen andere belangen hebben dan jij', en 'bewust zijn dat je een oordeel hebt, en dat je er mee om kunt gaan'.

Burgerinterviews over zelfredzaamheid leveren in Rotterdam het volgende beeld op:

Zelfvertrouwen in de buurt

De meerderheid van de mensen voelt zich vrij genoeg om zich uit te spreken over een issue waar ieder ander in de buurt het al eens is geworden. Soms lijkt het alsof mensen vinden dat het niet iets heel ontspannends is om te zeggen wat ze denken. Met opmerkingen als 'ik zeg het gewoon', of 'je moet zeggen wat je ervan vind', komt het over als iets dat als 'opgelegd' wordt ervaren.

Buren aanspreken

De helft van de mensen lost een probleem met de burens in eerste instantie zelf op. De andere helft geeft of 'na eerst zelf contact' of 'direct' mediation te zoeken van 'stadsmarinier', 'woningbouwvereniging' of 'politie'.

Betrokkenheid in de buurt

De meerderheid in Noord heeft wel iets gedaan voor een zieke buur de afgelopen zes maanden, als 'geld gestuurd naar Marokko', of 'een oude man was voor een paal gevallen, heb ik op een stoel gezet, en de politie erbij gehaald'. In Feijenoord is dit een minderheid met verhalen als 'ik heb iemand naar het opvanghotel gebracht, toen een vrouw door haar man uit het huis was gezet', of 'een jongen uit Cameroun kwam hier terwijl hij stervende was, daar hebben we een ziekenhuis in Parijs voor geregeld'. De meerderheid heeft niemand geholpen doordat 'we niet wisten of er iemand ziek was' of 'zou het wel doen als het nodig was'.



'Het is je basisrecht om je in de buurt uit te spreken' (interview Feijenoord)

Analyse en conclusies burgerschapsvaardigheden (box 4)

Organisaties binnen civil society en maatschappelijk middenveld stimuleren burgerschapsvaardigheden. Deze vaardigheden empoweren mensen deel te nemen aan de samenleving. Deelname aan netwerken leidt tot vorming van geparticulariseerd vertrouwen in netwerken, en mogelijk ook tot vertrouwen in de overheid. Deze propositie analyseer ik door de verschillende burgerschapsvaardigheden te benoemen die in beide steden worden gestimuleerd en daarna analyseer ik het effect op het geparticulariseerde vertrouwen en het mogelijke effect op vertrouwen in de overheid.

Detroit heeft vanuit het verleden een in stand gehouden *sense for community*. Met *community service learning* programma's hebben studenten al jarenlang een werkervaring in een buurt vermengd met een studie, waardoor sociale vaardigheden als het praten over sociale verschillen meer vanzelfsprekend is. In beide steden wordt belang gehecht aan de verantwoordelijkheid van burgers voor elkaar, en het wij-gevoel dat mensen een gevoel van sociale samenhang moet geven. In Detroit wordt sociale veiligheid in de buurt geregeld via *block clubs*, waar *community trust* als belangrijke vaardigheid wordt genoemd. Rotterdam richt zich in haar buurtaanpak meer op eigenschappen als 'het netjes aanspreken van anderen', en het oplossen van conflicten in de buurt. Vaardigheden als 'leren luisteren en mensen laten uitspreken' zijn van belang om te ontdekken 'wat er achter botte uitspraken zit'. Rotterdam heeft daarbij een duidelijke aanpak om van haar burgers ook politieke burgers te maken via de Academie Opzoomeren, waar mensen gestimuleerd worden zich in te leven in een politicus of een professional en omgekeerd met kennis van elkaars systeemwerelden.

Op basis van straatinterviews is een beeld geschetst van de vaardigheid 'aanspreken', 'zelfvertrouwen', en 'empathie' in de buurt. In Detroit spreken mensen hun burens iets vanzelfsprekender aan, dan in Rotterdam. In Rotterdam geeft de helft van de burgers aan dat er ook andere manieren zijn via woningbouwvereniging, stadsmarinier, mediation of politie. In Detroit is of onverschilligheid of de politie het antwoord ter ondersteuning van een burencollict. Als het gaat om het zichzelf uitspreken in de buurt, geeft Detroit een iets vanzelfsprekender beeld over deze vaardigheid bij mensen, dan Rotterdam. In Rotterdam geeft de meerderheid dan wel aan dat ze zich vrij genoeg voelen, maar in hun argumentatie blijkt dat dit niet als heel ontspannen wordt ervaren, meer als iets dat 'hoort' en/of 'opgelegd' is. En een thema als betrokkenheid in de buurt levert in Detroit een kleine meerderheid op die iets heeft gedaan voor een zieke buur. Rotterdam laat hier een beeld zien van verschil in Noord en Feijenoord. De deelgemeente Noord heeft een ruime meerderheid die iets heeft gedaan voor een zieke buur, terwijl Feijenoord hier laag op scoort. Mensen die niets hebben gedaan voor een zieke, wisten veelal niet dat er iemand ziek was.

Slotconclusie: Het effect van deze vaardigheden op het geparticulariseerd vertrouwen en het gegeneraliseerd interpersoonlijke vertrouwen is niet meetbaar gemaakt in deze scriptie. Toch kan ik er wel iets over zeggen. Gemeenschapsvertrouwen wordt in Detroit gestimuleerd via de *block clubs* waar gewone burgers met elkaar praten over de criminaliteit in de buurt en in overleg met de politie aangezet worden dit aan te geven. In Rotterdam gaat het meer om straatburgerschap via afspraken die burgers met elkaar hebben afgesproken. Worden de afspraken nagekomen dan is er een beloning. Het gemeenschappelijke element is wel duidelijk, maar wordt lichtelijk 'afgedwongen' door tussenkomst van de centrale stad en de regulerende werking die de afspraken van burgers onderling hebben. Het lijkt een spontane sfeer in de straat een beetje in de weg te staan. Ook lijken Rotterdammers conflicten gemakkelijker via een instantie op te kunnen lossen. Ik denk dat het gemeenschapsvertrouwen van mensen in Detroit meer vanzelfsprekend is, en meer aansluit bij de privésfeer dan bij Rotterdammers. Rotterdam wil via de Academie meer begrip kweken voor democratische processen door meer inlevingsvermogen in de verschillende rollen. Het programma moet nog starten. De Rotterdamse politieke bestuurlijke werkelijkheid op sociaal terrein is gecompliceerder dan die in Detroit, door meer fijnmazige structuren en veel meer sociale projecten. Deelname aan dit programma geeft geparticulariseerd vertrouwen. Wanneer deelnemers hierdoor meer vertrouwen krijgen in de structuren, codes, taal en gebruiken van de andere rollen in de samenleving, levert dat gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen op.



Hoofdstuk 6. Empirie fase 3: Rol van de burger(s)

6.1. Inleiding

De burger is de individuele actor bij de vorming van sociaal vertrouwen. De burger krijgt vertrouwen in relatie met anderen. Wil de burger sociaal vertrouwen krijgen, dan moet die burger anderen ontmoeten, zijn behoeften kunnen uitdrukken om contact te maken. Een overheid die een reëel beeld heeft van die burger, is in staat beter te communiceren met de burger. Deze onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan bod.

6.2. Propositie 5: Sociaal vertrouwen, ontmoeting & burgerbehoeften

Veel burgers hebben cross stedelijke netwerken waar ze elkaar ontmoeten op basis van persoonlijke interesses of banden. Burgers met een hoge mate aan geparticulariseerd vertrouwen hebben een grotere kans ook gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen te hebben. Deze laatste vorm van vertrouwen staat in relatie tot vertrouwen in de overheid. Van belang is dat de burger zijn behoeften kan uitdrukken richting overheid en medeburgers. Ontmoetingen zijn hiervoor nodig. Hier volgt propositie vijf:

Propositie 5:

Een burger met vertrouwen in de overheid en medeburgers is van belang voor het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en het vertrouwen in de overheid. In een samenleving met meerdere culturen is het van belang dat mensen hun behoeften kunnen uitdrukken richting overheid en medeburgers. Ontmoetingen zijn hiervoor nodig, maar lijken ook een complexe zaak

In deze paragraaf geef ik een beeld van het sociale vertrouwen van de burger, de behoeften van de burgers en de manier van ontmoeten van de burger in Detroit en Rotterdam. Deze paragraaf wordt afgesloten met een analyse en conclusies.

6.2.1. Beeld van sociaal vertrouwen van burger

Detroit

In Detroit is sociaal vertrouwen afhankelijk van de sociaal-economische positie van mensen en van interetnische verschillen⁷. Michigan is één van de meest gesegregerde staten van Amerika. Niet alleen ras doet ertoe, maar ook sociaal-economische klasse, als het gaat om segregatie. Veel plaatsen zijn verdeeld door inkomen, zoals Detroit. De meeste blanken zijn rijk en de meeste zwarten zijn arm. 'Mensen zeggen dan "het is verschrikkelijk dat er rassensegregatie is". Maar over het verschil in inkomen wordt niet gerept. En politici maakt het inkomen van mensen niets uit', zegt Eric Duwueke. De stad Detroit krijgt bijvoorbeeld niet een extra middenstroom toegekend in het kader van het Grotestedenbeleid, zoals in Nederland. De erkenning voor de grotesteden problematiek van Detroit is in politiek Michigan ver te zoeken. En de stad moet het dan ook doen met de belastinginkomsten van een bevolking die sinds de jaren vijftig is gehalveerd, voor een infrastructuur die berekend is op vroegere tijden⁸. De staat compenseert dit verschil niet, en daar zit dan ook een groot

⁷ uit interviews met Jerutha Kennedy, Bob Fischer, Maggie de Santis, 2006).

⁸ Uit interview met Alan Levy

gevoelen van politieke ongelijkheid. Naast *Metropolitan Detroit* met ongeveer drie miljoen gedeeltelijk gekleurde inwoners, is de staat een bolwerk van witte inwoners .

Het is het drama van Detroit, en met ruim eenderde van de voornamelijk Afro-Amerikaanse bevolking onder het bestaansminimum, lijkt het logisch dat het vertrouwen tussen de rijkere 'blanke, Latino en Arabische' bevolkingsgroepen wat minder soepel verloopt. In Zuidwest zijn het de verschillen tussen de illegale Latino's en de legale bevolking en de geschatte eenderde deel Latino's tegenover de Afro-Amerikanen. Volgens Teresa Zajac is Zuidwest gedeeltelijk 'wat gedwongen tolerant' omdat 'de winkeliers afhankelijk zijn van hun multiculturele clientèle'. Edith Castillo van LASED ziet een 'gedeeld probleem door de Arab-Americans in het aangrenzende Dearborn en de Latino's in Zuidwest, namelijk een aversie tegen het immigratiebeleid, waar beide bevolkingsgroepen onder lijden'. Het effect van de hierboven al aangestipte razzia's in Zuidwest, is dat een gedeelte van de mensen zonder papieren en hun kennissen en/of familieleden bang zijn dat ze hierdoor 'besmet' raken. In Noord zit er geconstateerde spanning tussen de Arabisch Amerikaanse Chaldeans en de Afro-Amerikanen en blanken en Afro-Amerikanen. De *Arab-American Chaldean Council (ACC)* is een organisatie voor mensen van Arabische herkomst met een moslim achtergrond en voor Chaldeans. Deze groep mensen komt uit Noord Irak en heeft een Rooms Katholieke achtergrond. De Chaldeans zijn zakenmensen, met het overgrote deel van de bedrijven in Noord in bezit, terwijl ze veelal ergens anders wonen. Dit levert spanning op met de Afro-Amerikanen, die weinig eigendom, en weinig etnische organisaties kennen, maar wel in Noord wonen. De ACC is een organisatie waar zakenmensen in samenwerking met de stad en de staat, geld steken in een jongeren- en kunstcentrum, en een gezondheidscentrum. Er worden cursussen gegeven in de Engelse taal, maar ook gratis doktersconsulten en juridische bijstand. In het bestuur van een belangengroep voor de straat zitten vijftig procent Arabieren en vijftig procent Afro-Amerikanen. De kloof tussen beide groepen wordt door vele mensen benoemd, waaronder Bahri. 'Wij willen iedereen in onze restaurants hebben, maar de Afro-Amerikanen hebben het gevoel dat ze niet welkom zijn'. Hij verklaart het effect in het verschil in inkomen, en cultuur. Voornamelijk wijt hij het wantrouwen aan de cultuur. 'Chaldeans hebben elkaar in de familie en vriendenkring altijd (en vooral bij de immigratie) wederzijds vooruit geholpen. Afro Amerikanen hebben dat niet met elkaar en hebben publieke en non profit organisaties nodig om hun leven te leiden, dat zorgt voor een verschil', denkt Bahri. Een verschil dat bevestigd wordt door de Afro-Amerikaanse Malinda, die zegt 'zwarte mensen zijn niet zo georganiseerd als de Chaldeans, zij zullen eerst iemand laten vallen, daarom verwachten we meer van de overheid op het gebied van ongelijkheid'. Dat de overheid in Detroit hier niets aan doet, ziet ook Malinda. 'Afro-Amerikanen en andere zwart gekleurden zouden hetzelfde moeten doen als de Chaldeans'. Dit is een beeld van sociaal vertrouwen in een context van interetnisch en/of cultureel verschil en verschil in inkomen. Daarbij wil ik opmerken dat sommige mensen van zichzelf of door socialisatie gewoon dit type verschillen overbruggen als gevolg van persoonlijkheid of anders. Dat relativeert de lading van het interetnische, het culturele en het verschil in inkomen enigszins.

De burger is op straat, in kapperszaken, winkels, wassalons en nagelstudio's over sociale solidariteit, sociaal vertrouwen en sociale tolerantie gevraagd. Een aantal vragen in de **burgerinterviews** gaat direct over hoe mensen omgaan met verschil in inkomen, ook wel *sociale solidariteit* genoemd. 1) Zou je je gemakkelijk voelen als je een rijkere persoon in je buurt om een gunst vraagt, zo nee, waarom niet, zo ja, wat vraag je dan?, 2) Vragen armere mensen in je buurt jou wel eens om een gunst, zo ja, wat vragen ze je?, 3) Geef je deze mensen soms iets zonder dat je ze er om moet vragen? Een andere set vragen ging over het *vertrouwen* dat mensen hebben *onderling*, namelijk: 1) Als iemands auto kapot gaat buiten jou huis, vraag je die persoon dan binnen om de telefoon te gebruiken?, 2) Hoeveel mensen vertrouw je in de buurt en waarom vertrouw je ze?, 3) Als je voor een kind zorgt, en je moet een momentje weg, voel je je dan comfortabel je burens om hulp te vragen?, 4) Is je huis beschermd met veiligheidsmaatregelen?, 5) Voel je je veilig als je op straat loopt en het is donker?. En de volgende vragen heb ik gesteld in het kader van *sociale tolerantie*: 1) Vind je het prettig tussen mensen te wonen met verschillende leefstijlen, zo ja waarom,

zo nee, waarom niet?, 2) Denk je dat mensen met verschillende etnische achtergronden dezelfde kansen hebben in Detroit?, 3) Denk je dat mensen van verschillende etnische achtergronden dezelfde kansen hebben buiten Detroit?.

Sociale solidariteit

Het merendeel van de mensen is zich bewust van het feit dat er rijkere mensen in de buurt zijn, maar zullen hen niet om een gunst vragen. De volgende redenen voeren ze hiervoor aan 'ik wil me bemoeien met mijn eigen zaken, vertel me maar hoe ze het gemaakt hebben, en geef me een idee'. De mensen die 'misschien' wel een gunst zouden vragen, doen het bij 'vrienden' of zien zichzelf ook 'als een goede buur'.


Een ruime meerderheid kent armere mensen in de buurt die hen soms om een gunst vraagt, zoals 'geld', 'oppassen voor kinderen, kopje suiker, barbecuekolen, hondevoer of andere kleine dingen' of 'iemand naar de winkel brengen'. De meerderheid geeft wel iets aan armere mensen als ze er om vragen, namelijk 'als ik teveel aardappelen koop, deel ik ze', 'ik geef geld en help met sporten', 'Halloween candy', 'dat wat er voor handen is', 'ik help ze bij het vinden van een baan, en eten voor kinderen', en zo nog meer.



Sociale solidariteit gaat eerder vanuit rijkere naar armeren, dan dat armere mensen de rijkere hierom vragen. (interviews Detroit)

Sociaal vertrouwen

De helft van de mensen vraagt niet iemand binnenshuis de telefoon te gebruiken, die buiten met een kapotte auto staat. Nuances zijn te vinden bij mensen die zeggen dat ze dan wel een telefoon naar buiten brengen, of dat ze 'de persoon bekijken en dan beslissen', 'als ze kinderen bij zich hebben, dan geen probleem'. Een minderheid vraagt zonder problemen mensen binnen. Mensen die het langst in de buurt wonen en de meeste mensen kenden, hebben ook het meeste vertrouwen in mensen in de buurt. Slechts een kleine minderheid zei geen mensen te vertrouwen in de buurt, vanwege 'teveel meegemaakt in mijn leven', of 'ik woon niet in de goede buurt'. Een kind even uitbesteden bij een buur is een persoonlijk vertrouwelijke kwestie, waarop de helft van de mensen positief reageert. Detroit als een van de meest criminele steden van Amerika, leverde een verschil in beeld in Zuidwest en Noord. In Zuidwest gaf het merendeel van de ondervraagden aan zich niet




Helft van de mensen vraagt niet iemand binnen als auto kapot is.

veilig te voelen op straat nadat het donker is geworden, waarvan één iemand zei dat 'hij altijd met een wapen op zak loopt'. In Noord voelt het merendeel zich in de nacht veilig op straat, waarvan een iemand zegt 'ik ken iedereen hier'. Rondrijdend door de stad zie je veel huizen met tralies. Het overgrote deel van de mensen heeft hun huis beveiligd met tralies en of rook detector, alarmverbinding naar politie, bewegingslampen, buzzer, ijzeren hek rondom de porch en tralies voor het hek, en tralies voor het raam. Slechts een iemand per buurt had niets aan beveiliging geregeld.

Sociale tolerantie

Een kleine meerderheid vindt het prettig samen te leven met verschillende leefstijlen. Reacties variëren van 'kinderen kunnen zo de diversiteit van de wereld zien, en niet alleen zwart en blank', 'je kijkt naar elkaar uit', 'het is interessant, omdat mensen verschillende manieren van doen hebben. In de laatste zes jaar zijn er Dominicanen, Cubanen, alle soorten Latino's, en Spanjaarden, bijgekomen (Zuidwest)'. De meerderheid hield een slag om de arm met reacties als 'het hangt af van de leefstijl', of vonden het 'niet prettig' met de reden 'iedereen moet zijn eigen business doen', of 'ik houd ervan dat het stil is. De helft van de geïnterviewden vindt als primair antwoord dat mensen van verschillende etniciteiten dezelfde kansen hebben in Detroit, maar geven in hun verdere argumentatie blijk van twijfel zoals 'Afro-Amerikanen houden de techniek niet bij', of 'soms zijn de kansen gelijk'. De

andere helft van de mensen vindt niet dat de kansen gelijk zijn. 'Sommige hebben betere kansen dan anderen, de Chaldeans en Aziaten staan bovenaan. Afro-Amerikanen krijgen die plek alleen, als ze die voor zichzelf opeisen, als ze zichzelf bekend maken (Malinda, Noord)', of 'the squeaky wheel gets the oil', 'het stadsbestuur heeft zich gefocused op de Chaldeans momenteel. De kerk en het Chaldean Center krijgen geld. Er wordt alleen gevochten om een Afro-Amerikaanse stad te krijgen' (Noord). En in Zuidwest 'Er zijn veel Mexicanen die veel geld maken in Mexican Town. In Detroit als een geheel is het stereotype dat Afro-Amerikanen en Mexicanen stelen'. In Noord is een ruime meerderheid positiever over het feit dat mensen buiten Detroit gelijke kansen hebben, dan in Zuidwest, met reacties als 'de laatste tijd zijn veel negroïde mensen verhuist, daar hebben ze betere mogelijkheden, meer werk, beter onderwijs, bibliotheken zijn nieuwer en computers werker er beter. De stad heeft daar geld en budgettaire ruimte, de belastingbasis is breder omdat er business is', of 'in Detroit zijn alleen mensen met geld die iets bereiken, buiten de stad zijn er betere gemeenschappen'. Maar ook mensen die zeggen dat je als Latino, Afro-Amerikaan of Arabisch Amerikaan in de suburbs 'nog meer tickets krijgt dan in Detroit'.



De helft vindt het prettig samen te leven met verschil, geen overtuigend enthousiasme over de aanwezigheid van gelijke kansen binnen Detroit. Buiten Detroit lijkt het gras groener.

Rotterdam

En ook in Rotterdam zorgen sociaal-economische en interetnische verschillen soms voor wantrouwen. Het is nu eenmaal zo dat 'bekend, bemind maakt' (Veenman, 2008), en onbekend eerder afstand creëert, dan een sfeer voor ontspannen uitwisseling. In de tijd dat ik onderzoek deed in Rotterdam werd er regelmatig gesproken en geschreven over 'wij-zij tegenstellingen' (o.a. Craens, 2006). Deze paragraaf voor Rotterdam gaat dan ook vooral over de wij-zij verschillen die door geïnterviewden werden benoemd. Met oud en nieuw zorgde een rel in Feijenoord ervoor dat de wij-zij verhoudingen weer flink aandacht kregen⁹. Onder andere winkels, buurthuizen en woningen aan het Oleanderplein werden vernield door een grote groep jongeren. De buurt rondom de plek van vernieling was boos. Leefbaar Rotterdam heeft meteen ingezet op de 'allochtone afkomst van de daders'. Baruch: 'Leefbaar zegt dan dat er 500 mensen van allochtone afkomst zijn die daar allerlei Nederlandse instellingen hebben vernield, zoals Vestia en Jeugdthunk, en dat ze daarbij allochtone winkels en organisaties, waaronder een sportschool en een juwelier ongedeerd hebben gelaten'. De politieke reactie van Baruch was dat 'er vijfhonderd Rotterdamers waren die een aantal neutrale instellingen als Vestia en het Jeugdthunk hebben vernield'. En daarmee wil hij benadrukken dat hij vindt dat deze organisaties niet specifiek voor blanke of zwarte mensen zijn gemaakt. Hij volgde daarmee de bestuurlijke reactie van burgemeester Opstelten die volgens het AD 'ontkent dat de daders van buitenlandse afkomst het met opzet hadden gemunt op bezit van autochtonen'¹⁰. De waarheid of de buitenlanders met opzet het hadden gemunt op Vestia en Jeugdthunk, en of hierachter racistische bedoelingen zaten, blijft onbeantwoord, en zaak voor later onderzoek door politie en justitie. De politiek neemt haar verantwoordelijkheid door de beeldvorming te beïnvloeden. Het doel is meer ontspanning in plaats van interetnische tegenstellingen op straat.

⁹ 'Relschoppers van oud en nieuw in Bloemhof in vizier', vrijdag 11 januari 2008, AD

¹⁰ Idem

In Noord hangt het beeld van sociaal vertrouwen van de burger af van in welk gedeelte van de deelgemeente het interview wordt afgenomen. De verschillende typen buurten, zorgen steeds weer voor een ander beeld. In het Oude Noorden vond ik dat er sprake was van vermoeidheid en cynisme als het ging over de andere culturen in de buurt. Een 26-jarige Marokkaanse jongen zegt hierover: 'Ik ben hier in het Oude Noorden naar de basisschool gegaan, wij hadden één Nederlandse jongen in de klas, die hield het niet uit en ging weg'. En een Nederlandse kroegbazin aan de Zwaanshals zegt dat ze de buitenlandse zaken in de buurt wantrouwt. Volgens haar zijn het 'dubieuze zaken, hoe kunnen zoveel bakkerijen in een straat geld verdienen'. Contact had ze niet met de eigenaren van door haar verdachte zaken. Terwijl mensen in andere gedeelten van de wijk het verschil in culturen soms wel positief benaderden. En dan blijft natuurlijk nog steeds 'de angst van mensen in Noord', waar Bart Joost van der Rij het over had, onbesproken. Wantrouwen was voornamelijk te merken richting de 'dubieuze zaken' vanuit de Nederlanders en richting de 'politie' bij de Marokkaanse jongen en zijn Turkse vriend. (interviews Rotterdam, 2008)

Andere geluiden over wij-zij tegenstellingen zijn er ook. Opbouwwerker Abdelrahim Haddou van de welzijnsinstelling SONOR in Noord signaleert: 'Het is niet altijd wij en zij, maar wel snel wanneer de media of de politiek dit hoog op de agenda zetten. Tijdens Pim Fortuyn was de toon vaak "zij die verpauperen en verpesten", waardoor allochtonen negatief neergezet werden. Nu gaan mensen meer met elkaar in dialoog. En is het wantrouwen beetje bij beetje minder geworden'. Ook Herman Meijer constateert dat het 'interetnische zelden tegenover elkaar staat in de straten van de stadsetiquette', terwijl deze straten veelal interetnisch van samenstelling zijn. Eerder ziet hij een pregnant verschil opkomen tussen jong en oud. Hij denkt wel dat de verrauwing in de stad, voornamelijk in wijken in transitie – waar inwoners nog maar net kennis maken met allochtone inwoners - het gevolg is van de komst van allochtonen. Als voorbeeld noemt hij Pendrecht en IJsselmonde. Daar is het soms van "wij doen het zo, en zullie weten niet hoe zich te gedragen". Volgens hem kost het proces van ontrauwing naar elkaar ongeveer tien à vijftien jaar, waarna het verschil wat is uitgevlakt. Volgens hem is deze opgeworpen muur tussen bevolkingsgroepen niet meer dan een *left-over* van 'een arbeidersethos waarin gedacht wordt "waarom zouden zij het makkelijk hebben als ik het zelf niet makkelijk had?"'.

Ook de politie organisatie vraagt zich af hoe ze allochtone mensen – en dan vooral de vrouwen onder hen – beter betrokken kan krijgen bij de organisatie. Bij een ernstige zedenzaak met Marokkanen in Noord, waarbij het slachtoffer (een vrouw) door de eigen gemeenschap uitgestoten en beschuldigd werd, gebeurde er iets opmerkelijks. Volgens hem stonden er ineens vijftig vrouwen op de stoep bij het politiebureau. Hoevelaken: 'Dat is heel bijzonder, omdat we deze groep nooit bereiken. Daarom vroegen we ons wel af "wie heeft hen gestuurd?". Op het bureau is deze zaak veelvuldig besproken, en conclusies zijn geweest dat 'de informatiepositie in deze groep van de bevolking niet groot genoeg was'. De organisatie onderhoudt nu contacten met vijf allochtone organisaties, waarbij we elkaar op de hoogte houden van wat er speelt.

In Rotterdam zijn ook de **burgerinterviews** gehouden naar sociale solidariteit, sociaal vertrouwen en sociale tolerantie. Dezelfde vragen zijn gesteld als in Detroit.

Sociale solidariteit

In Noord weet de helft van de mensen dat er rijkere mensen in de buurt zijn, waarvan een aantal ook contact heeft met hen. Een ruime meerderheid in Feijenoord 'kent geen mensen die rijker zijn', of heeft geen contact met hen of weet het niet. Slechts één iemand weet dat er mensen zijn die rijker zijn en diegene heeft 'met een paar van hen ook contact'. Een ruime meerderheid durft rijkere mensen



Helft van de geïnterviewden heeft geen contact met armere mensen. (interviews Rotterdam)

niet om een gunst te vragen of geeft hierop geen antwoord. Een meerderheid geeft aan dat er mensen zijn die armer zijn dan henzelf. De helft heeft geen contact met armere mensen, de andere helft van 'soms' tot 'dagelijks' of 'beroepsmatig'.

Sociaal vertrouwen

In Noord is men veel voorzichtiger – waar slechts één persoon aangeeft dat 'ie iemand binnen vraagt om de telefoon te gebruiken, als de auto buiten kapot is' - dan in Feijenoord. De meerderheid in Feijenoord heeft een ruimhartige benadering en vraagt mensen binnen, of zegt 'het hangt af van de persoon'. De helft van de mensen vindt dat de meeste mensen te vertrouwen is. De andere helft niet, waarvan de man uit Cameroun opmerkt: 'Nederlanders zijn net als het weer, ze veranderen steeds, vertrouwen is een persoonlijk iets'. In Noord vinden acht mensen vier. Een ruime



Sociaal vertrouwen in Noord lager dan in Feijenoord. Veilig voelen op straat in het donker in Noord beter dan in Feijenoord. (interviews Rotterdam)

de mensen in de buurt wel te vertrouwen, in Feijenoord zijn dat er meerderheid vraagt wel burenhulp om even voor een kind te zorgen als ze even weg moeten. Slechts een paar mensen doet zoiets niet, onder het extreme motto: *I do not mess up with my child*. Niemand heeft zijn huis beveiligd met tralies, en een meerderheid heeft andere beveiligingsmiddelen voor zijn woning, waaronder 'veiligheidsstrips', of 'alarm', of 'speciale sloten', of 'een hond', of 'politiekeurmerk veilig wonen'. In Noord voelt de meerderheid zich veilig tijdens het lopen in de straat als het donker is. In Feijenoord een minderheid. In Feijenoord geven mensen aan waar ze zich niet veilig voelen, namelijk 'de Dordtselaan', of metro in Maashaven is het niet veilig in de nacht'. De 'bij de bareigenares 'kijkt 's avonds wel tig keer achterom, omdat het een slechte buurt is geworden', en in Feijenoord geeft iemand aan 'zich niet meer veilig te voelen door schiet- en steekpartijen'.

Sociale tolerantie

Een ruime meerderheid zegt dat ze in een 'multiculturele buurt' leven. Van 'hé Mo, noem nog eens een volk dat hier woont', nadat deze geïnterviewde een reeks nationaliteiten had opgesomd, tot 'verschillende Ali's en Marokki's leven hier'. Een overdonderende meerderheid vindt het leuk om tussen mensen met een verschillende leefstijl te wonen, 'mits ze zich hebben aangepast', of 'het is saai als iedereen hetzelfde is', of 'leuk om andere culturen te leren kennen'. Een aantal mensen merkt op dat er 'niet

voldoende interactie is tussen de

etnische groepen'. Een meerderheid van de mensen vindt dat er openlijk gepraat wordt over de verschillende culturen in de buurt.

Waaronder mensen die actie hebben gevoerd dat de

Julianaschool geen zwarte school werd, en

mensen die denken dat 'beledigen kan niet,

maar praten wel', en mensen die zeggen

'destijds waren er veel Fortuyn stemmers, nu veel

Wilders stemmers, nu de Nederlanders hier zijn

weggegaan'. De stadsmarinier zegt hierover

'vroeger kon je hier wel over praten', en een

ander die zegt 'er is hier veel wij-zij' (Feijenoord). De helft

van de mensen vindt dat mensen gelijke kansen hebben

in Rotterdam, waarvan een hoger opgeleide Surinaams

Hindoestaanse zegt: 'het is moeilijk, er zijn veel vooroordelen die

zorgen voor verschil, met sollicitaties en woningen wordt er

geselecteerd op achternaam'. En de helft van de mensen vindt dat mensen buiten Rotterdam

gelijke kansen hebben, de andere helft niet.



Een ruime meerderheid vindt het leuk tussen mensen te wonen met een verschillende leefstijl, maar meer 'interactie', minder 'wij-zij', minder 'segregatie op scholen' is gewenst! Helft van de mensen vindt kansen binnen en buiten Rotterdam gelijk! (interviews Rotterdam)

6.2.2. Behoeften van de burgers

In deze paragraaf geef ik een beeld van de antwoorden van de burger op de **burgerinterviews** waarin de volgende vragen zijn gesteld: 1) Wat vind je van je werk en kan iemand of een organisatie je helpen bij de ontwikkeling in je werk?, 2) Denk je dat een (door de overheid betaalde) instantie kan helpen bij het verbeteren van je leven (werk, inkomen, taal, relatie)?, 3) Zou je een gemeenschappelijk succes willen boeken met de burens, 4) Zou je graag sociale controle willen, en zo ja...hoe?'

Detroit

Gewenste ontwikkeling werk

De meerderheid is tevreden met het werk dat ze doet, een aantal van hen wil echter wel verbetering, zoals de jongen die in de Mc Donald werkt met een high school opleiding. Hij zegt: 'ik kan me wel ontwikkelen bij het maken van sandwiches, maar ik kan veel meer dan dit'. Een ander heeft een *buy out* gekregen van het werken achter de lopende band bij Ford, en wil zich daarmee omscholen tot kok bij het Henry Ford Community College. Een kleine meerderheid is positief over de invloed van de buurt op verbetering van de werksituatie. Een ondernemster zegt hierover: 'de buurt werkt mee aan mijn bedrijf, ik haal hier ook mijn opdrachten vandaan, en als ze mijn accounting strategieën toepassen, is dat gunstig voor me (Malinda, Noord)', en een rapper zegt: 'deze buurt draagt bij aan goede ideeën voor mijn songs (Noord)', en in Zuidwest vindt iemand dat de 'uitzendbureau's' een bijdrage leveren bij de ontwikkeling in het werk.

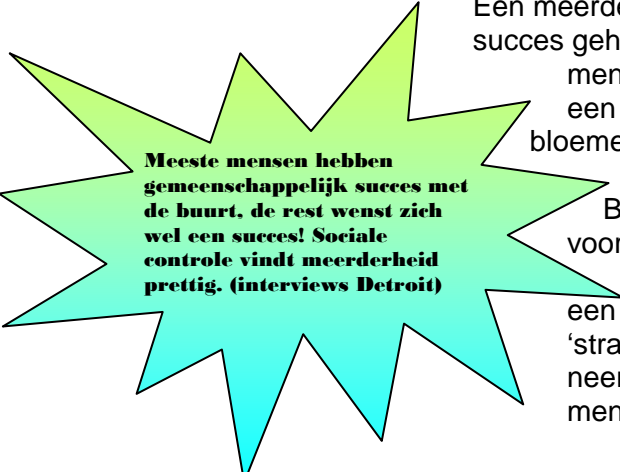


Meerderheid van geïnterviewden ervaren de buurt als gunstig op de ontwikkeling in het werk. De kerk en persoonlijke netwerken scoren hoog om verbetering te krijgen op relatie, inkomen of werk. Anderen gaan buiten de buurt voor hulp. Overheidsorganisaties scoren laag. (interviews Detroit)

Verbetering leven (inkomen, relatie, anders)

Slechts drie mensen zijn tevreden met de situatie zoals die nu is. Een overgrote meerderheid wil wel iets verbeteren in het leven. Van 'miljoenen verdienen', tot 'het beginnen van mijn eigen restaurant'. Een 17-jarige wil dat haar ouder weer gaat trouwen, met iemand die het gezin vooruit gaat helpen. Uiteindelijk blijkt een grote groep mensen zijn werk te willen verbeteren, in tegenstelling tot een vorig gestelde vraag specifiek over het werk. En ook een groot gedeelte wil het inkomen verbeteren. De meeste mensen hebben wel een idee hoe dit aan te pakken. Opvallend is dat bijna niemand een organisatie uit de 'tussenlaag' of de overheid noemt, eerder de kerk (Detroit) of persoonlijke netwerken.

Gemeenschappelijk succes met buurt



Meeste mensen hebben gemeenschappelijk succes met de buurt, de rest wenst zich wel een succes! Sociale controle vindt meerderheid prettig. (interviews Detroit)

Een meerderheid in Detroit heeft een gemeenschappelijk succes gehad van 'samen songs gemaakt (rapper)', twee mensen doen iets met de *block club*, en een ander heeft een buurtpicnic gehad. Andere hebben 'een bloementuin aangelegd achter de bibliotheek', en 'helpen ouderen en voeren gezamenlijk acties tegen de Bridge Company', of 'ik leen Mexicaanse jurken uit voor het feest van Il Grito op 15 September'. Ook hier geldt dat mensen die geen succes hadden, wel een gemeenschappelijk succes willen boeken, zoals 'straten schoonmaken', 'het neerhalen van afgebrandde huizen', 'uitvinden wie de mensen zijn in de straat of een feest'.

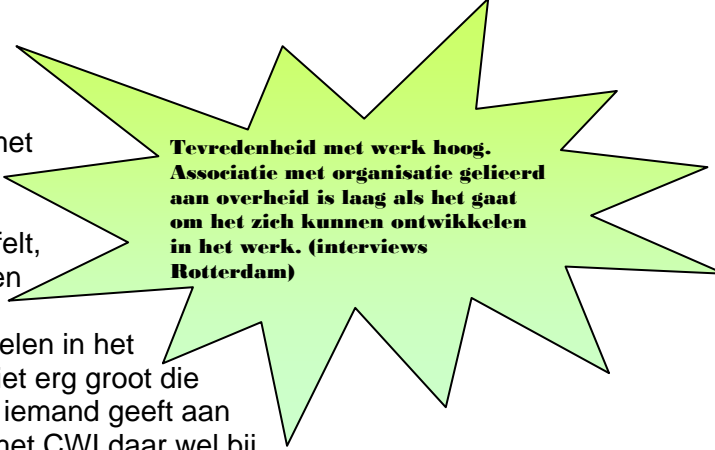
Gewenste sociale controle

De meerderheid antwoordt dat er sociale controle is in de buurt, verdeeld over beide districten. De controle in Noord gaat over 'elkaar helpen bij problemen', 'praten met elkaar en we gebruiken elkaars ideeën en verhogen de kwaliteit van het leven', 'er zijn twee burens die ouder zijn, die uitkijken voor ons huis, dat is nodig, een heleboel jonge kinderen zijn op de straat en er is veel inbraak'. In Zuidwest kijken mensen ook uit naar elkaar en 'er is veel haat in de buurt, als er iemand een auto probeert te stelen, dan bellen we de politie voor elkaar', en 'de meerderheid werkt hier niet, dus kijken mensen uit het raam of van de porch', 'gangs worden langzamerhand weer een probleem', en 'als er een kind mist in de buurt, kijken we voor elkaar uit'.

Rotterdam

Gewenste ontwikkeling in het werk

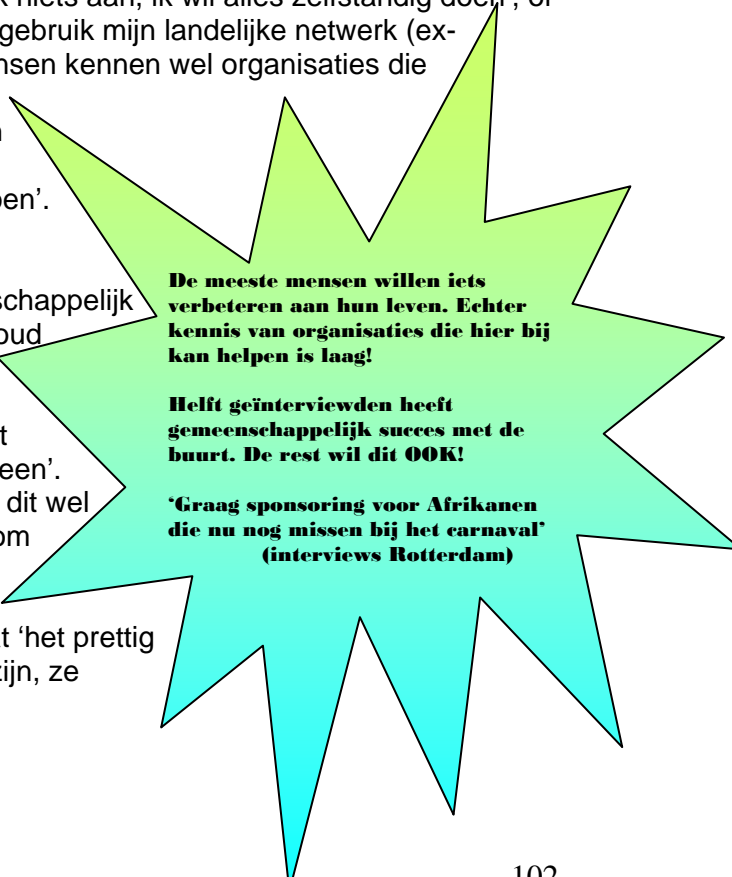
De meerderheid geeft aan tevreden te zijn met het werk dat ze doet. Slechts één iemand denkt dat een organisatie kan helpen bij het zichzelf in het werk ontwikkelen, de rest twijfelt, onthoudt zich van mening of vindt dat er geen hulp is in de buurt van organisaties of personen. De meerderheid kan zich ontwikkelen in het werk. Kennis van burens en organisaties is niet erg groot die kunnen helpen bij ontwikkeling in werk. Eén iemand geeft aan dat hij 'rust in zijn hoofd nodig heeft, en dat het CWI daar wel bij zou kunnen helpen'. En een ex-raadslid 'denkt in netwerken, waar eigenbelang en vriendschappen samengaan'.



Tevredenheid met werk hoog. Associatie met organisatie gelieerd aan overheid is laag als het gaat om het zich kunnen ontwikkelen in het werk. (interviews Rotterdam)

Verbetering leven (inkomen, relatie, taal, anders)

Een ruime meerderheid wil iets verbeteren aan het leven, van 'inkomen', tot 'relatie die kapot is gegaan', en in Feijenoord zijn er vier mensen die aangeven 'studie', of 'studie afmaken als ik meer rust had', of 'cursussen' te willen doen. De helft ziet geen organisaties die kunnen helpen bij de gewenste verbetering, of vindt 'heb ik niets aan, ik wil alles zelfstandig doen', of 'ik ken geen instantie', of 'moet ik zelf doen', of 'ik gebruik mijn landelijke netwerk (ex-raadslid) en de rest geeft geen antwoord. Vier mensen kennen wel organisaties die hen kunnen ondersteunen, zoals 'sociale dienst', 'alle organisaties kunnen helpen bij het verbeteren van de taal', 'studiefinanciering', of 'CWI, kan een beetje hulp geven, maar verder moet je het zelf doen'.



De meeste mensen willen iets verbeteren aan hun leven. Echter kennis van organisaties die hier bij kan helpen is laag!

Helft geïnterviewden heeft gemeenschappelijk succes met de buurt. De rest wil dit OOK!

'Graag sponsoring voor Afrikanen die nu nog missen bij het carnaval' (interviews Rotterdam)

Gemeenschappelijk succes met de buurt

De helft van de mensen vindt dat ze een gemeenschappelijk succes hebben geboekt met de buurt van 'onderhoud van de flat is beter na overleg', 'we staan klaar voor elkaar', 'schoonhoud-en vande straat', tot 'gezelligheid met buurvrouw', en 'goed contact met elkaar en andere Marokkanen, dat heeft niet iedereen'. Mensen die geen succes hebben gescoord, willen dit wel met de buurt, zoals 'sponsoring van de overheid, om Afrikanen te betrekken die nu nog missen bij het carnaval', of om 'de buurt weer opknappen'. En in Noord geeft de bardame in de Zwaanshals aan dat 'het prettig zou zijn als het een beetje meer harmonieus zou zijn, ze hebben toch andere ideeën dan wij'.

Gewenste sociale controle

Een ruime meerderheid ervaart sociale controle. Reacties als 'ze zien dat mijn raampje open staat, dan bellen ze aan', en 'als ze me niet zien na drie weken, gaan ze bellen'. Of 'als ik een vaste klant niet zie, ga ik hem bellen (cafe Walenburg)', of 'we letten op een normale manier op elkaar', 'het is niet beklemmend, er zijn weinig beroepsbewoners (ex-raadslid)', 'toen een buurmeisje weg was, ging iedereen mee zoeken, na een paar uur hadden we haar gevonden, iedereen was opgetrommeld en bemoeide zich ermee. Het is hier ons kent ons, maar toch ook onpersoonlijk (Narcissenstraat)', en 'we letten op en bellen als er iets is'. De meeste mensen leken het prettig te vinden te weten dat mensen wat op elkaar letten.

6.2.3. Ontmoetingen van burgers

Detroit

Ontmoeten is een voorwaarde voor vertrouwen, vindt een aantal vertegenwoordigers van de civil society in Detroit (Fischer, de Santis, O'Brian, Kennedy, 2006). Om de verschillen tussen de verschillende etnische groepen te overbruggen, organiseert het ACC evenementen als kerstfeesten met gratis kado's en andere feesten waar iedereen welkom is. Ook het te bouwen *Seven Mile Artisan Center*, waar verschillende culturen kunst met elkaar kunnen gaan beleven, is een voorbeeld van een ontmoetingsproject dat gesteund wordt door de staat. Het nieuwe *Youth Recreation and Leadership Center* er tegenover, wordt al veelvuldig gebruikt door Afro Amerikaanse jongeren en jongeren met een Arabische achtergrond. Mike Bahri zegt hierover: 'Ik geloof erin dat als we onze verschillen begrijpen, we onze welvaart kunnen delen'. In Detroit wordt deze ontmoeting meestal vrij laagdrempelig ingezet. Er worden veelvuldig kado's en eten uitgedeeld rond de Kerst en daar komen grote groepen mensen op af. Bahri: 'Daar hoeven we niet zoveel voor te doen, mensen weten dat hier met de Kerst uitgedeeld wordt, het gebouw puilt dan uit'.

Uit de **burgerinterviews** blijkt dat de meerderheid van de mensen wanneer ze elkaar ontmoeten de kerk of een *community group* een grote rol speelt. Een aantal mensen werkt hier ook als vrijwilliger mee aan de organisatie. Voor de buurt deed het merendeel van de mensen niets. Lokale evenementen als carnaval op *8 Mile road*, festivals in de stad, *Cinco de Maio*, *Yuletide Fiesta*, parades, werden bezocht door een ruime meerderheid van de ondervraagden. Sociale contacten hebben mensen in de buurt, afhankelijk van de duur dat ze er wonen 'veel' of weinig. Sommige mensen hebben veel familie wonen in de buurt, meer dan de helft reist buiten de lokale gemeenschap om familieleden te bezoeken. Het contact met de burens wordt persoonlijk gezocht als er een probleem is door een ruime meerderheid. Slechts een enkeling zei dat 'ie niet met zijn burens praat, er is teveel *rifraf*. Het kenmerkt een buurt dat mensen automatisch iets zeggen tegen elkaar, of dat er juist een sfeer is van langs elkaar heenlopen, zonder contact. De helft zegt meer dan 'Hi' of 'Hello' tegen hun burens, maar wel afhankelijk van welke mensen het zijn. En in totaal van zestien mensen antwoordt dat ze vrienden 'socialities' of 'associates' in de buurt hebben wonen. En negentien mensen komt tijdens het shoppen waarschijnlijk een vriend of bekende tegen. De helft van de ondervraagden belt behoorlijk met vrienden, en vrienden en bekenden worden regelmatig bezocht door de meerderheid. Dit geeft een beeld van een burger die elkaar wel ontmoet. Voor eten en drankjes tussendoor ontmoet driekwart van de ondervraagden zijn vrienden en familie wel in openbare ruimten in de buurt. Vijf mensen doen dit niet, waarvan een tweetal aangaf 'altijd thuis af te spreken met elkaar'. De meerderheid beschouwt zijn collega's als vrienden en een ruime meerderheid voelt zich onderdeel van een team. De volgende uitspraken vielen op: 'aan de productielijn werkt iedereen samen aan een auto', of 'het team voelt als een familie', of 'het is belangrijk dat we samen het ziekenhuis schoonhouden', en 'als zelfstandig ondernemer werk ik soms binnen bedrijven en kan me soms wel onderdeel voelen van een team'.

De burger laat zo een sociaal beeld zien, waar de nadruk niet automatisch ligt op de buurt, maar op interesses en vrienden en familie. En rondrijdend door de stad, begreep ik ook dat die buurt nu niet het meest aantrekkelijke alternatief is. Leegstand, afgebrande of verlaten

huizen, laten in grote delen van de stad een troosteloos beeld zien, waarvoor je je maar beter kan afsluiten in je huis achter tralies. Daarbij heeft elk huis een groot landstuk er om heen, waardoor ze ver uit elkaar wonen. En dat heeft volgens Eric Duwueke 'een effect op het sociale leven'. Hij ziet dat als 'een heel moeilijk punt voor sociale cohesie', en daarmee de sociale veiligheid in het gebied. Op deze manier is de buurt niet de meest prettig plek om elkaar te ontmoeten.

Rotterdam

'Nederlanders sterk gericht zijn op overeenkomsten, waarbij levensstijlen een manier zijn om te verbinden', zegt Justus Veenman. 'Nederland is een *closed shop*. Bij de ballotage lig je er snel uit. *Zij die met ons mee willen gaan, moeten onze manieren verstaan*, is het devies van de Nederlandse integratie'. En dat is lastig in een samenleving die veranderd is van een 'duidelijk gestructureerd geheel van kerken en klassen', naar een '*Risicogesellschaft*, waarin de relaties van mensen (zeker op de arbeidsmarkt) een stuk onzekerder zijn geworden, onder andere door een toename van het aantal echtscheidingen en een transitionele arbeidsmarkt'. Volgens Putnam is er in Nederland bij de integratie 'teveel gedacht over *bonding* van allochtone groepen'¹¹, terwijl juist de capaciteit om te *bridgen* (ontmoeten en vertrouwen tussen verschillende etnische groepen) zorgt voor het overkomen van wij-zij verhoudingen.

Als het gaat om de burgerontmoetingen, leveren de **burgerinterviews** in Rotterdam het volgende beeld op: Het merendeel van de ondervraagden reist buiten de lokale gemeenschap om familie te bezoeken. In Rotterdam ontmoeten mensen elkaar onder ander bij lokale groepen als vrijwilliger. De meerderheid van ondervraagde burgers in Noord doet dit, van 'bejaardenhulp', tot 'het meelopen met een schouw' of 'het koffiehuis in het Oude Noorden'. In Feijenoord waren drie mensen actief 'politiek bij de deelgemeente', 'barmedewerker bij Achmea Health Center' en 'Amnesty International'. Het merendeel van de mensen bezoekt lokale evenementen als 'Opzoomeren', 'Danceparade', 'filmfestival', 'Surinaamse slavernijdag', en de 'Bavaria Formule 1'. En een paar mensen hebben succes gehad met een gemeenschappelijke buurtactie als 'een stille tocht, toen mijn vriend in 2002 in de Zaagmolenstraat werd neergeschoten', en 'straatacties' tegen een 'vrachtwagen die schade aanricht'. De meeste mensen geven hun burens een kans door eerst zelf een eventueel probleem met hen op te lossen. Het automatisch sociaal vertrouwen zoals Almond en Verba dat hebben geformuleerd, is in Noord en Feijenoord voorzien van een slagje om de arm, zoals 'niet iedereen is te vertrouwen', 'ik houd een beetje afstand', 'we moeten ze eerst leren kennen'. Slechts een minderheid geeft aan 'geen problemen te hebben met het vertrouwen van mensen in de buurt'. Via lokale sportclubs, of cafés, Bakda (een club voor mensen uit Cameroun), politiek, hondensport, Afrikaanse en Surinaamse muziekgroep JAT, een actiecomité Vuurplaat en groepen voor Schoon, Heel en Veilig, ontmoeten mensen elkaar. De helft van de mensen heeft vrienden in de buurt. En een ruime meerderheid komt vrienden of bekenden tegen tijdens het *shoppen*. En een meerderheid heeft er in een week tijd minimaal zes telefoontjes met vrienden op zitten. Een ruime meerderheid heeft de dag ervoor met meer dan 3 mensen gepraat. En een meerderheid ontmoet vrienden en bekenden in het weekend buiten het eigen huishouden. In Noord vinden zeven mensen dat hun collega's hun vrienden zijn, en in Feijenoord is het beeld voor de helft 'werk en privé zijn gescheiden', en vier mensen vinden dat hun collega's wel vrienden zijn. Een ruime meerderheid voelt zich onderdeel van een team op het werk.

In dit beeld van de burger is te zien dat de Rotterdamse burger sociaal onderlegde burgers zijn, die elkaar ontmoet bij lokale groepen en lokale evenementen. De ontmoeting lijkt probleemloos te zijn als het gaat om de eigen cross stedelijke netwerken langs familie, vrienden, bekenden, volgens deze burgerinterviews.

Ontmoeten is echter niet probleemloos kijkend naar buurten en wijken onder buurtbewoners. Welzijnsinstellingen (Stichting Welzijn Feijenoord, SONOR) willen buurtbewoners met elkaar

¹¹ Vink, A., 'Land vol schildpadden', NRC, 30 december 2007

in contact brengen. SONOR stimuleert het werken via informele ontmoetingen. De organisatie is 'constant op zoek naar manieren waarop de ontmoeting zo min mogelijk gekunsteld over komt'. Opbouwwerker bij deze instelling Abdelrahim Haddou vindt dat interactief theater een goede manier is om mensen met elkaar in contact te brengen. 'Spontaniteit is heel belangrijk voor succes'. En via theater gericht op ouders en scholen, denkt hij dat informatie over opvoeding ontspannen overkomt. 'Als het niet spontaan is, dan krijg je sociaal en politiek gewenste antwoorden', vindt hij. Het is telkens weer zoeken naar de gemeenschappelijkheid die burgers bindt. Als opbouwwerker moet hij creatief zijn op de relationele kant. Haddou: 'Op een gegeven moment ontdekten we dat een aantal burgers apart van elkaar zeiden dat ze de enigen waren die iets deden met de binnenterreinen tussen de flatgebouwen. Toen hebben wij een dag gepland waarop alle mensen uitgenodigd werden die actief waren in de buurt. En dat leverde een bijeenkomst op van 140 mensen'. Uiteindelijk bleek de ontmoetingsactie een interessant netwerk mogelijkheid te zijn. Als opbouwwerk verbreedt de stichting de sociale netwerken en dat gebeurt 'interracioneel'. Daarbij vindt Haddou het van belang dat je goed kijkt naar de verwachtingen van mensen. 'Sommige mensen vinden het belangrijk dat je bij elkaar over de vloer komt, anderen niet. Nederlanders vinden vaak dat nieuwe mensen zich horen voor te stellen, terwijl een Turkse nieuwe familie in de portiek eigenlijk verwacht dat mensen bij hem langs komen om te zien wie er nieuw is'. En die verwachtingen lijken dan bekend, volgens hem is er in Noord veel onbekendheid met elkaar doordat mensen alleen kijken naar het feit 'dat de winkels meer variëteit hebben', maar niet echt contacten met andere etniciteiten onderhouden.

Vanuit de deelgemeente Noord worden de zelforganisaties nog gesubsidieerd. Op die manier hebben allochtone groepen nog een kans om elkaar met geld van de overheid te ontmoeten. Scalzo zegt hierover: 'Vanuit de huidige situatie bekeken, zie je dat ouderen ook echt behoefte hebben aan gecreëerde ontmoetingsplekken. Binnen bejaardentehuizen is behoefte aan verschillende afdelingen per etniciteit. Jonge mensen willen we liever toeleiden naar een opleiding en een baan. De zelforganisaties zijn daarvoor een vindplaats maar ook het reguliere aanbod. De vraag is wel of de zelforganisaties daarvoor een antwoord blijven'.

Analyse en conclusies ontmoeten, behoefte uitdrukken en sociaal vertrouwen (box 5)

Een burger met vertrouwen in de overheid en medeburgers is van belang voor het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en het vertrouwen in de overheid. In een samenleving met meerdere culturen is het van belang dat mensen hun behoeften kunnen uitdrukken richting overheid en medeburgers. Ontmoetingen zijn hiervoor nodig, maar lijken ook een complexe zaak. Dit hoofdstuk bestaat voor het grootste gedeelte uit burgerinterviews. Deze geven een signaal af die het onderwerp in deze scriptie lardeert. Ik heb hiertoe een veertigtal burgers geconfronteerd met een aantal vragen die betrekking hadden op onderwerpen uit deze scriptie. De reacties illustreren het totaalbeeld dat hier uit voortkomt.

1. Sociaal vertrouwen: In een stad waar de armoede zo groot is als in Detroit, wilde ik weten of mensen rijke mensen ook aanspraken om hun eigen situatie te verbeteren. Het sociale vertrouwen dat hier voor nodig is, ontbreekt in beide steden. Het overkomen van sociaal economische ongelijkheid moet volgens de ondervraagde burgers komen vanuit de rijkere. Een indicatie op straatniveau over het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen is dat de helft van de mensen wel iemand met een kapotte auto binnen vraagt de telefoon te gebruiken. Geparticulariseerd vertrouwen om even een buur op een kind te laten passen is bij de meerderheid aanwezig.

In een multiculturele stad vond ik het interessant wat voor beeld mensen hebben van de multiculturele samenleving. Dit beeld bleek gunstig in beide steden. Echter de vraag over gelijke kansen tussen verschillende etniciteiten, werd in Rotterdam gunstiger uit te pakken dan in Detroit, waar de meerderheid van de ondervraagden geen gelijke kansen zag. Interetnische 'wij-zij' tegenstellingen zijn voornamelijk incidenteel en gebiedsafhankelijk in Rotterdam (rellen in Feijenoord, negatieve reacties in Oude Noorden, Chaldeans en Afro-Amerikanen in Noord en Latino's en overheid in Zuidwest). Media en politiek worden aangewezen als spanningsverhogende actoren.

2. Behoeft burgers: De burgerbehoefte is gepeild naar de wens om iets te verbeteren in het leven qua werk, inkomen, relatie of taal. De meerderheid van de mensen wilde iets verbeteren in zijn/haar leven. De kennis van overheidsorganisaties die hierbij zouden kunnen helpen, is bijzonder laag. In Rotterdam is de reactie veelvuldig dat mensen dit 'zelf moeten of willen oplossen'. In Detroit valt op dat kerken en persoonlijke netwerken bijzonder hoog scoren als middel om het leven te verbeteren. In Rotterdam heeft de helft van de mensen een gemeenschappelijk succes bereikt met de buurt en in Detroit het merendeel van de ondervraagden. De rest die geen successen scoorde met de buurt, wenste zich dat wel! De meeste mensen ervaren sociale controle in beide steden, en het merendeel van de mensen vindt dat prettig.

3. Ontmoetingen burgers: In Detroit scoren kerken en *community groups* hoog als ontmoetingsplek waar sommigen ook als vrijwilliger werken. In Rotterdam ontmoet de helft van de burgers elkaar in lokale groepen. In Rotterdam Noord werkt de helft van de ondervraagden als vrijwilliger. Het merendeel in beide steden gaat naar lokale evenementen. De burger ontmoet vrienden, bekenden en familie probleemloos in *cross* stedelijke netwerken. Het probleem in Rotterdam en in Detroit zijn de specifieke gebieden waar interetnische en/of sociaal-economische spanningen zijn. In Detroit intervenueert de overheid hier met repressie (*razzia's* in Zuidwest) en met netwerkmanagement in Noord (bouw van Artisan centre met ACC). Ontmoeten in Detroit wordt niet door de overheid gestimuleerd, maar door de civil society. In Rotterdam intervenueert de overheid wel door middel van haar subsidiebeleid voor de welzijnsinstellingen, Buurtbemiddeling, zelforganisaties, en participatiebeleid gericht op ontmoetingen van burgers. Ook de politie wil haar informatiepositie versterken rondom contacten met allochtone organisaties.

Slotconclusie: De gestelde propositie lijkt logisch. Sociaal vertrouwen is afhankelijk van de ontmoeting van (meerdere) mensen (Herreros, 2004). Willen burgers participeren aan netwerken en op basis van wederkerigheid gunsten uitwisselen (Herreros, 2004), dan is het van belang dat ze weten wat hun behoeften zijn, en hoe ze deze kenbaar kunnen maken, anders lijkt participatie niet het juiste op te leveren. Veel burgers geven aan de behoefte te hebben iets in hun leven te willen veranderen. Bijna geen enkele van deze burgers geeft een organisatie aan die hierbij zou kunnen ondersteunen. Dit sluit aan bij het hoofdstuk over empowerment, waaruit blijkt dat het aanbod van de overheid niet flexibel inzet op een mogelijke vraag van de burger. De interviews laten zien dat mensen bovendien graag een gemeenschappelijk succes willen met de buurt. Ook blijkt dat - ondanks etnische spanningen in sommige gebieden waar negatieve oordelen een ontmoeting in de weg staan - de meeste mensen het beeld van de multiculturele buurt waar ze leven als gunstig ervaren. Toch hebben niet veel mensen contact met hun buren. Het spontaan ontmoeten van elkaar lijkt wat geproblematiseerd te zijn in de buurt. Waardoor de vorming van geparticulariseerd vertrouwen in de buurt wat onder druk staat.

6.3. Propositie 6: Beeld van de burger bij de overheid

Deze propositie stelt dat de overheid een beeld nodig heeft van de behoeften van de burger die ze wil aansturen. Binnen de overheid bestaan beelden van de burger, maar of met dat beeld de meeste burgers ook werkelijk worden aangesproken, is de vraag. Deze propositie heb ik ontleed in twee paragrafen die ik hier verder uitwerk, namelijk wat is het beeld van de burger en wat is de behoefte van de burger in beide steden? Afsluitend worden de analyse en conclusies weergegeven in een box.

Propositie 6:

Voor een afgestemd aanbod, heeft de overheid een beeld nodig van de behoefte/vraag van de burger. Met versnipperde participatie en ontmoetingsmogelijkheden tussen burger en overheid, kan de vraag gesteld worden of de overheid wel een zo duidelijk beeld heeft van de behoefte van de burger.

6.3.1. Beeld van de behoefte van de burger

Detroit

De Motor City of ook wel Motown genoemd - als gevolg van het zwaartepunt van de auto-industrie in de stad – heeft een stadsbestuur waar de aandacht voor sociale programma's niet sterk is. De behoefte van de burger wordt door een politiek proces vertaald in inzet voor verbetering van gebieden en renovatie van huizen. Veel geldelijke middelen worden ingezet op revitalisering van het oude stadscentrum. Publiek private samenwerking zorgt daar voor de Empowermentzone en de Renaissance Zone. Een stad die leegloopt kost veel geld. De behoefte van de burger lijkt in Detroit wat ondergesneeuwd te raken bij de overheid die met geldstromen voor infrastructuur, renovatie en nieuwbouw de stad een aantrekkelijk aanzien wil geven, om de leegloop te keren. Wanneer het bedrijfsleven terug komt, zo wordt er geredeneerd, dan komen de inkomsten ook, en dat werkt weer door naar de burger. Met belastingvoordelen worden nieuwe bedrijven de leegstaande kantoren ingelokt. Maar het is lastig groeien in een stad waar de van oorsprong machtige Big Three (auto-industrie) van reorganisatie naar reorganisatie duizenden mensen op straat zet. Het levert een beeld op van 'derde generatie armoede, waarvan de meeste mensen niet zien dat het ook anders kan, het perspectief is bij deze uitgangspositie niet zo hoopvol' (Gant, 2006).

De overheid is zich bewust van het feit dat veiligheid, gezondheid, onderwijs, wonen, infrastructuur, en een gezond economisch klimaat belangrijk zijn voor burgers om aan de *poverty trap* te ontsnappen. Een programma als armoedebestrijding bestaat niet, wel zou Mike Fisher aanspraak kunnen maken op CDBG gelden om 'burgers bewuster te maken van energieverlies en dus kostenverhoging door kapotte ramen etc.' (Fisher, 2006)

De stad heeft een macro en grotendeels fysieke benadering van haar problemen.

Organisaties in de civil society zorgen ervoor middels aanspraak op de CDBG/NOF middelen dat de behoefte van de burger op lokaal gebied wordt aangepakt. En met het gebruik van die financieringsstroom wordt de behoefte van de burger nog behoorlijk vertaald in praktische hulp. Een specifiek sociale benadering zoals in Rotterdam met de Sociale Pijler, ontbreekt.

Het gaat in Detroit om de *basics* als aanvulling op een service die wat magertjes is als het gaat om scholen en veiligheid. Het kabinet van de burgemeester heeft het programma *Mayor's time*, en *Movement for Life*, en interpreteert de behoefte van de burger als 'het voorkomen dat kinderen betrokken raken bij drugshandel, andere criminele activiteiten of tienerzwangerschappen' (website Detroit, 2006). Daarom is er een flinke inzet op door de overheid gesubsidieerde naschoolse opvang. En uit interviews blijkt ook dat mensen zich wel zorgen maken om de veiligheid van hun kroost, en daar dan zelf initiatief toe ontplooiën (Malinda, 2006).

Door de overheid in Detroit is geen behoefte onderzoek gedaan. Deze behoefte werd duidelijker in gesprek met de civil society en de universiteiten (Wayne State en University of Michigan, 2006). Eric Duwueke heeft zijn werkplek in de *dépendance* van UM in Detroit, ook woont hij in de stad. 'De universiteit is betrokken met studenten die in een programma zitten voor Social Work. Zij organiseren bijeenkomsten en doen dingen in buurten'. Vaak komt hij tegen dat *community based organisations* waar de studenten werken, geld nodig hebben. 'Dan krijg ik de vraag: "waarom doet de universiteit ons niet een gunst?", en moet ik nee verkopen, en dat is soms lastig', zegt Duwueke. 'Mensen zijn heel druk, en hebben weinig middelen. De stad is arm. En er komen veel researchers om te ontdekken wat de problemen zijn, daar zitten ze niet op te wachten. Dus moet je inventief zijn.' En dat is hoe de stad werkt. Een burger die kleine behoeften heeft als 'een rit naar het ziekenhuis, omdat hij slecht ter been is', kan een beroep doen op zijn eigen sociale netwerk, als hij dat heeft. Zo niet, dan is het lastig overleven in de armoede van ruim een derde van de inwoners van de stad.

Het beeld van de behoefte van de burger is een beeld van tekort. Een tekort aan inzicht bij opvoedingsvragen, een tekort aan onderwijs (ongeleterdheid van in sommige gebieden

meer dan de helft), een tekort aan inkomen, een tekort aan goede woningen, een tekort aan stabiele families, een gebrek aan gezondheid en een tekort aan begrip voor de eigen situatie. Deze zaken worden door meerdere vertegenwoordigers van de civil society gesignaleerd¹². De behoefte van de burger is niet zo duidelijk, omdat dat burger er niet in een representatief onderzoek naar is gevraagd. Ook wordt er niet op basis van een dergelijk beeld gewerkt. Wel is duidelijk dat de burger een tekort heeft aan vele basis zaken voor een normaal leven. En de relatie die dit tekort heeft met een gebrek aan sociaal vertrouwen wordt door meerdere geïnterviewden gezien¹³.

Rotterdam

Rotterdam is van herkomst een stad van arbeiders, een moraal van 'we doen het wel even zelf', hangt in de stad. En ook werkend in het stadsbestuur is een sfeer van mogelijkheden en kansen om op te pikken. De verbouwing bij het Centraal Station geeft een beeld hiervan weer. De oude indicatieletters 'Centraal Station' zijn door een kunstenaar omgezet in 'Traan laten'. Als iemand een goed idee heeft, dan kan daar ook snel wat mee gebeuren. De stad wervelt en bruist. Vanuit een bestuurskundig oogpunt werk ik ook met de meer bureaucratische samenwerkingsstructuren in de stad. Coalitievorming, nieuwe programma's in reactie op ouder beleid en projecten die daar weer uit voortvloeien, horen bij het ritme van de gestructureerde stad. En het nieuwe college dat begin 2006 van start ging, heeft gekozen voor een Sociale Pijler, waarmee de stad flink wil inzetten op sociaal beleid. De omgangsvormen werden als verruwd ervaren, en het sociale gehalte leek in Rotterdam van de baan geveegd. Deze boodschap werd opgepikt door bestuurders en kreeg een vertaling in een coalitieprogramma. Door middel van *top down* projecten wil het bestuur de omgangsvormen tussen burgers en het publieke domein beïnvloeden. Een groot gedeelte van deze projecten komen voort uit de wens naar een betere leefbaarheid die burgers wensen via de Veiligheidsindex, de Omnibusenquête en de wijkanalyses. Het beeld van de overheid dat de burger een tekort aan sociale omgangsvormen ervaart, is een versterking van de informatie die voorkomt uit deze informatiebronnen. Een directe vraag van de burger naar betere omgangsvormen staat daar niet in vermeld, maar is een vertaling van de resultaten. Het lijkt me niet ondenkbaar dat het stimuleren van burgerschapsvaardigheden een positief effect zou kunnen hebben. Het beeld van de behoefte van de burger is dan ook een door de overheid vertaald beeld van wensen en klachten van de burger.

Daarnaast heeft de overheid een beeld van de burger die actief met de eigen psycho-sociale hulpvraag aan de slag gaat in *one-stop-shops* als het Centrum voor Jeugd en Gezin. De inzet van goed doorzichtbaar 'gedesignde' gemeentehuizen zijn een reactie op een maatschappelijke vraag naar een transparant bestuur. De regels rondom aanbestedingen, de financiële cyclus en verantwoording, zijn geregeld als gevolg van deze vraag naar transparantie. De interviews in Feijenoord geven duidelijk aan dat de helft van de burgers niet denkt dat de overheid zich aan fraude schuldig maakt, maar een meerderheid van geïnterviewden trekt wel 'de eerlijkheid van de instelling in twijfel, omdat aan de vraag naar inzicht in processen rondom renovatie bijvoorbeeld niet is voldaan'. Hier lijkt een beeld van de behoefte van de burger volledig langs een werkelijke behoefte van de burger te lopen. Daarbij communiceert een voor het grootste gedeelte 'blanke professionals' binnen het ambtenarenapparaat met een groeiende groep 'laagopgeleide' allochtonen in de deelgemeenten. De taal, codes, verwachtingen en manieren van de professionals lijkt niet goed aan te sluiten op de belevingswereld van de allochtone bewoners. Hier lijkt het werkelijke beeld van de burger wat vertroebeld te zijn geraakt. Twee geïnterviewden duiden dan ook een communicatiekloof met de deelgemeentelijke overheid¹⁴.

¹² Uit interviews met Fisher, De Santis, Levy, Gant, O'Brian, Kennedy 2006

¹³ Uit interviews met Kennedy, Fisher, De Santis, Gant, 2006

¹⁴ Uit interview met Scalzo en Akbulut, 2008

In de deelgemeente Noord geeft deelgemeentebestuurder Scalzo uiting aan dit onbehaaglijke gevoel van een manke afstemming van vraag en aanbod door een vraaggericht ingesteld bestuursstelsel. 'Wat nodig is in Noord is een analyse van behoeften', zegt hij. En volgens hem kan dat niet zo goed door professionals gebeuren, omdat veel mensen de professionals niet vertrouwen. Hij vermoedt dat dit onbehagen gerelateerd is aan het 'gebrek aan trots van mensen', wat hij in Amerika wel aanvoelde bij burgers. 'Mensen zijn daar trots dat ze Amerikaans staatsburger zijn, ik was daar op de *4th of July* en dan hoor je dat ze *proud to be in America* zijn'. Maar ook dit kan invulling zijn. In Nederland woedt wel een discussie over identiteit. Zelfs de WRR maakt zich zorgen over het feit dat veel Nederlanders zich anders identificeren met de Lage Landen. Ze biedt dan ook langs drie lijnen een mogelijke oplossing voor dit identificatieprobleem (WRR, 2007). Wat ontbreekt, is een helder antwoord op de constatering van een niet goed aangesloten vraaggerichte overheid op de onbekende behoeften van de burger. En daarvoor ziet Scalzo dat er 'Noord nog een communicatieslag is te maken'.

Ook deelgemeentebestuurder Baruch praat over een burger die niet 'aangesloten' is op het grotere geheel van de bestuurskundige structuren. Hij constateert veel wantrouwen in de overheid in de deelgemeente Feijenoord. 'Ze hebben het dan over "hun", en daar bedoelen ze de politie, het welzijnswerk, de overheid of de scholen mee, allemaal representatieve instellingen'. Hij verklaart dit door te zeggen dat deze mensen een *'externe locus of control'* hebben over hun leven (red JV het idee dat andere partijen de loop van hun leven bepalen). Baruch: 'Dan komen ze op basis van hun manier van kijken tot de conclusie dat ze "met hun niets hebben", en zich dan vervolgens afkeren van de taal, codes en manieren van doen die daar heersend zijn'. Hij vindt dit een uitdaging om als politicus mee om te gaan. 'Het gaat om het spanningsveld, telkens weer, van "wie hoort bij ons en wie niet?"', aldus Baruch. En in een deelgemeente waar een groot gedeelte van de mensen van buitenlandse afkomst is, staan daarmee de huidige taal, codes en manieren van de huidige deelgemeente wellicht binnenkort ter discussie.

Analyse en conclusies overheidsbeeld van de burger

Voor een afgestemd aanbod, heeft de overheid een beeld nodig van de behoefte/vraag van de burger. Met versnipperde participatie en ontmoetingsmogelijkheden tussen burger en overheid, kan de vraag gesteld worden of de overheid wel een zo duidelijk beeld heeft van de behoefte van de burger.

In deze paragraaf geef ik aan dat in beide steden de behoefte van de burger niet zo duidelijk in beeld is. In Detroit is er slechts een beperkt budget beschikbaar voor sociale behoeften van de burger. En de inzet van dat stukje budget gaat meer om het bestendigen van de politieke support dan om de inzet op de werkelijke behoefte van de burger. Een beeld van de behoefte van de burger ontbreekt, terwijl er wel aan een gedeelte van de behoefte van de burger tegemoet wordt gekomen, vooral op het gebied van praktische hulp. De Rotterdamse overheid heeft veel meer bemoeienis bij sociale processen. In deze scriptie heb ik een aantal organisaties en vertegenwoordigers van de overheid geïnterviewd. Op basis van deze informatie heb ik een aantal beelden achterhaald. In Rotterdam hebben professionals de volgende beelden van de burger:

- een burger met verruwde omgangsvormen,
- een beeld van de burger die zijn hulpvraag actief wil onderzoeken in één servicepunt,
- een beeld van een naar transparantie vragende burger als het gaat om bestuursprocessen,
- en een beeld van een burger met een externe locus of control.

Dit beeld is wat ongenueanceerd. Op basis van de burgerinterviews bleek niet dat burgers behoefte hadden aan betere omgangsvormen. Ook noemde geen enkele burger het Centrum voor Jeugd en Gezin als hulpverleningsinstantie. Een beeld van 'externe locus of control', vind ik wat zwaar. Ook al kwam ik mensen tegen die de overheid niet vertrouwden, en cynisch waren, er waren ook mensen die aangaven juist betrokken te willen zijn, maar niet wisten hoe ze dit moesten aanpakken (Marokkaanse jongen en Turkse vriend in Noord 'geen informatie over shoarmazaken, maar graag MEER hoe we mee kunnen doen', en een jongen uit Cameroun die heel graag met een politicus wil praten over hoe 'Afrikanen beter bij het carnaval te betrekken').

Slotconclusie: De overheid wil een vertrouwenswekkende instelling zijn. De overheid in Rotterdam heeft een scheef beeld van de burger. Bij een scheef beeld zit er ergens een 'kink in de kabel' in de communicatie tussen degene die een beeld heeft, en degene die gevangen wordt in het beeld. Mijn inschatting op basis van de interviews is dat er een manke afstemming is tussen de 'professionele, veelal blanke, hoogopgeleide' vertegenwoordigers van de overheid en de 'laagopgeleide', veelal niet Nederlands sprekende allochtonen in sommige buurten in de deelgemeenten. Zonder op de burger aansluitende communicatie, lijkt me dat het lastig is voor de burger vertrouwen te krijgen in de overheid.

In Detroit heeft de overheid wel een beeld van de sociale behoeften van de burger, maar zet hier bijna geen geld op in, omdat het niet tot het takenpakket van de overheid behoort.

SLOWER
TRAFFIC
KEEP
RIGHT

NORTH

3

APPLIANCE FURNITURE

99



Hoofdstuk 7.

Conclusies & aanbevelingen

7.1. Inleiding

In deze scriptie heb ik de volgende centrale vraag uitgewerkt:

Hoe zien de rollen eruit van overheid, civil society en burger bij de vorming van sociaal vertrouwen in Amerika en Nederland in twee districten in Detroit en twee deelgemeenten in Rotterdam.

De tweede vraag is: *Wat kan de Nederlandse samenleving hier van leren?*

Op basis van zes proposities heb ik deze vragen uitgewerkt. Op basis van de conclusies per uitgewerkte propositie geef ik de slotconclusies weer in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Voor de uitgebreide conclusies per propositie verwijst ik dan ook naar de conclusies die per paragraaf zijn gegeven. De tweede paragraaf schetst de aanbevelingen die voortvloeien uit de slotconclusies.

7.2. Slotconclusies

Sociaal vertrouwen in het web van overheidsorganisaties, de 'tussenlaag' en de burger, kan tot stand komen via geparticulariseerd vertrouwen – het vertrouwen in bekende mensen – dat ontstaat als bij-product van deelname aan verenigingen (Herreros, 2004). Ook het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen – het vertrouwen in mensen in het algemeen – is hierbij van belang. Dit vertrouwen is van belang om deel bij het deel uit maken van een samenleving en contact te maken met onbekende mensen. Er is een relatie tussen beide vormen van vertrouwen. Mensen die goede ervaringen hebben bij de vorming van geparticulariseerd vertrouwen, hebben meer kans een vertaalslag richting meer gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen te maken. En een relatie is er tussen gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en de mate van vertrouwen in de overheid. Een overheid die als corrupt bekend staat, geeft een samenleving die een lage score gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen heeft (You, 2005).

Deze scriptie heeft de rol van drie actoren onderzocht, namelijk de overheid, organisaties in de civil society en het maatschappelijk middenveld en de burger. Per actor zijn er twee proposities ontstaan na bespreking van de afzonderlijke rollen in het theoretisch kader. Per propositie is in de tekst een analyse gemaakt met daarbij behorende conclusies. Deze conclusies bespreek ik hier aan de hand van centraal gestelde vragen.

1. Rol van de overheid en sociaal vertrouwen

Vertrouwenswekkende instituties, burgerparticipatieprocessen, een responsieve houding van de overheid en de beeldvorming van de burger over de betrouwbaarheid van de overheid, zijn belangrijk voor een indruk van een betrouwbare overheid. De literatuur geeft hierbij aan dat gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen (het vertrouwen in mensen in het algemeen) gerelateerd is aan een betrouwbare overheid (Herreros, 2004). De rol van de overheid heb ik onderzocht door te kijken naar de transparantie en betrokkenheid van de overheidsorganisatie bij de burger. Ik heb vier aspecten van de overheidsorganisatie bekeken, namelijk de behandeling van subsidies voor sociale projecten, de politieke organisatie, de betrokkenheid van de politie op straatniveau en de betrokkenheid van het onderwijs bij de veiligheid. Aan deze informatie heb ik resultaten van veertig burgerinterviews

toegevoegd die een signaal geven over de betrouwbaarheid van de overheid. Daarbij heb ik de rol van overheidssturing via organisaties in de civil society en het maatschappelijk middenveld – de ‘tussenlaag’ – bekeken.

Overheidsorganisatie

Uit onderzoek blijkt dat beide steden een transparante werkwijze hebben bij de behandeling van de subsidies voor sociale ontwikkelingen. Rotterdam behaalt haar winst vooral uit de effectiviteit van grotere subsidiebedragen en de burgerinput bij het fijnmazigere politieke proces. Echter de effectiviteit vermindert doordat subsidies als RotterdamIdee niet bekend waren bij een aantal geïnterviewden die een groep niet zo goed geïntegreerde allochtonen vertegenwoordigden. Detroit laat juist zien dat ze deze groep integreert in het subsidieproces. De stad houdt *hearings* waar ook mensen die niet kunnen lezen of schrijven een project kunnen toelichten, en zo dus kans maken op financiering. Detroit verandert in haar subsidierichtlijnen weinig aan de inhoud van de subsidies, en het bedrag blijft hetzelfde. De bekendheid van de CDBG/NOF gelden is groot in Detroit. In Rotterdam had een aantal mensen niet gehoord van de subsidies van RotterdamIdee. De genoemde criteria beïnvloeden de vorming van vertrouwenswekkende instituties. De overheid kan het gegeneraliseerd interpersoonlijke vertrouwen stimuleren door zelf eerlijke, transparante processen na te streven (You, 2005).

Politiek

Participatie aan politieke netwerken kan het vertrouwen in de overheid versterken, en heeft een invloed op het geparticulariseerd vertrouwen van deelnemers aan een netwerk. Het politieke proces in Detroit maakt gebruik van minder burgerinput dan in Rotterdam. Detroit heeft slechts negen raadsleden die via *Taksforce Meetings* op bredere onderwerpen persoonlijk informeren. Met driehonderd burgers in een zaal, is de informatie zendergericht te noemen. De mogelijkheid om als burger input te leveren zijn er wel via het inspreken tijdens een vergadering, of het bezoek aan een raadslid op het gemeentehuis. Rotterdam heeft echter een veel fijnmaziger netwerk van inspraak, coproductie en politiek – met ruim 250 politici - dat leidt tot een meer democratisch gedragen proces waar inhoudelijke burgerinput meer kans lijkt te hebben dan in Detroit. Wanneer burgers tot de conclusie komen dat processen te vertrouwen zijn, is er een kans dat dit een effect heeft op het vertrouwen in de overheid.

Politie

De politieorganisatie in Detroit laat een beeld zien van een organisatie die er via projecten als *Community Crime Walks* en de *Citizen Police Academy* en een divisie *community policing* per district in slaagt met de burger een gemeenschappelijk doel te maken. Het Rotterdamse Hoofd Wijkpolitie van district Noord geeft aan dat hij worstelt met de vraag hoe hij de burger beter in kan zetten voor zijn eigen sociale veiligheid. Via de burgerpolitieacademie verkrijgen burgers inzicht in de organisatie van de politie. Zonder te weten waarom een organisatie werkt zoals die werkt, is het immers moeilijk een dergelijke organisatie te vertrouwen. De politie in Detroit geeft een beeld dat ze er goed in slaagt netwerken met burgers op te zetten waardoor vertrouwen ontstaat, en gemeenschappelijke doelen zorgen voor een besef van verantwoordelijkheid voor de eigen sociale veiligheid.

Onderwijs

De *Detroit Public Schools* en het Albeda College lijden beide onder slechte slagingspercentages. Het Albeda stimuleert scholieren een startkwalificatie te behalen door ‘een bedje van faciliteiten’ in de school te halen. Met hulp van een scala aan hulpverlening is de gedachte krijgen leerlingen de hulp die nodig is bij het schoolproces. De DPS proberen in samenwerking met ouders en leerlingen de prestaties omhoog te krijgen. Daarbij heeft de DPS strategische partnerships met het bedrijfsleven om zo scholieren meer te bieden. Het Albeda heeft in concurrentie met andere ROC’s zich in de markt gezet een school voor de ‘onderkant’ van de samenleving te zijn. Met dit imago worden integratie en sociaal

vertrouwen niet bevorderd. In Detroit zijn geweld en druggerelateerde problematiek een dagelijkse realiteit. Ook het Albeda heeft op sommige vestigingen last van deze problemen. Beide scholen hebben een aanpak voor de veiligheid. De Detroit Public Schools heeft een geïntegreerde aanpak waar de politie een onderdeel is binnen de muren van de school. Ook al heeft repressie bij foutieve toepassing ervan de kans om vertrouwen te schaden, de DPS blijft – ook na een paar incidenten waarbij kinderen gecriminaliseerd werden voordat bewezen was dat ze schuldig waren – doorgaan met de inzet van politie binnen de school. Een gezamenlijke aanpak van de veiligheid waarbij ouders, kinderen, school en politie elkaar stimuleren de ‘ogen en oren’ in en rond de school te zijn, krijgt in Detroit via verschillende programma’s *commitment*. Het lijkt aannemelijk dat als repressieve middelen op een adequate manier ingezet worden, de veiligheid verhoogd kan worden, waardoor sociaal vertrouwen onder scholieren kan toenemen.

Beeld van de burger

Het beeld van de burger over de betrouwbaarheid van de overheid is behaald op basis van veertig burgerinterviews. In Rotterdam stemmen mensen wel ook al hebben ze maar weinig direct contact gehad met een politicus. Daaruit blijkt dat de geïnterviewden een onpersoonlijk vertrouwen hebben in de werking van democratische verkiezingen. Als het gaat over ‘eerlijkheid’ van hoe de gemeente met het budget om gaat, denken mensen in Feijenoord direct aan fraude. Ook al vinden ze niet dat de gemeente frauduleus opereert, ze vinden niet dat er eerlijke informatie wordt verschaft over bijvoorbeeld vergoedingen bij renovatieprocessen. Ook ondoelmatigheid en ineffectiviteit werden in verband gebracht met oneerlijkheid. Een aantal mensen had geen vertrouwen in de politieorganisatie, wegens lompe gedrag en discriminatie. Een alarmerend signaal is dat een aantal mensen aangaf geen misdaad of overtreding aan te geven uit angst voor repressailles. Eerlijkheid en betrouwbaarheid belangrijk zijn voor vertrouwenswekkende instituties. Er is immers een directe relatie tussen het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen in een samenleving en vertrouwenswekkende instituties.

Overheidssturing in relatie met of via ‘tussenlaag’

Via sociale projecten, programma’s en processen stuurt de overheid indirect op het gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen en het geparticulariseerd vertrouwen. Dit doet de overheid afhankelijk van de sturingsstijl in relatie met (netwerksturing en coproductie) of via (top down sturing) organisaties in de civil society of het maatschappelijk middenveld, de ‘tussenlaag’. In Detroit ontbreekt de overheid veelal bij de sturing op sociaal beleid. Slechts een aantal taken als (psycho sociale) gezondheidszorg ontvangen overheidssteun. Andere financiële steun via het *buurtfonds CDBG/NOF* is veelal versnipperd. Via netwerkmanagement stuurt Detroit het geld richting de sterkste netwerken. Organisaties in Detroit gedragen zich autonoom van de overheid, en richten zich makkelijker op de veranderende vraag op straat. Ook al hebben sommige wel financiering van de overheid, ze kiezen voor een eigen strategie, als ze vinden dat er ergens een vraag is. De burger wordt hierdoor gehoord en benaderd. Doordat organisaties zich in Detroit vrijer opstellen, kunnen ze snel reageren op een veranderende burgerbehoefte. Hiermee sturen ze meer direct op het geparticulariseerde vertrouwen van burgers in het netwerk met de instelling. De overheid stuurt indirect op het gegeneraliseerde interpersoonlijke en het geparticulariseerde vertrouwen van burgers. Als sociale programma’s niet op tijd aansluiten bij een veranderende burgerbehoefte, dan ontstaat geen vertrouwen. Rotterdamse organisaties geven aan dat de flexibiliteit rondom de eigen autonomie en werkprocessen soms wat ontbreekt. Hierdoor loopt de organisatie het risico niet snel genoeg te kunnen aansluiten bij een veranderende burgervraag, iets dat nodig is om vertrouwen te creëren.

2. Rol van de civil society en het maatschappelijk middenveld

De rol van deze actor heb ik bekeken door te kijken hoe organisaties burgers kunnen empoweren in beide steden. Participatie is daarvoor nodig en burgerschapsvaardigheden

faciliteren integratie in netwerken, waardoor het geparticulariseerd vertrouwen toe kan nemen.

Empowerment en sociaal vertrouwen

Organisaties in Detroit en Rotterdam stimuleren empowerment onder andere via participatie aan de samenleving. Dit leidt tot versterking van sociale relaties. Uitwisseling in netwerken versterkt geparticulariseerd vertrouwen. Empowerment is echter complex in relatie tot overheid, 'tussenlaag' en burger. Organisaties in beide steden verschillen in de manier waarop ze empowerment nastreven. Rotterdam kiest meer voor de benadering van het stimuleren van verantwoordelijkheid, terwijl in Detroit leiderschapsprogramma's via *peer staffing* heel populair zijn. Politieke participatie is ook een vorm van empowerment. In Rotterdam wordt dit voornamelijk gedaan om allochtonen te betrekken bij het politieke proces, dus organisaties vóór allochtonen. Etnische minderheden hebben in Detroit het initiatief in eigen handen genomen via eigen organisaties die politieke participatie bevorderen. Zo hebben de Chaldeans en de Latino's goed verweven netwerken binnen de centrale stad waar Afro-Amerikanen de scepter zwaaien. Dit is een beeld van vertrouwen. De complexiteit van empowerment beleid ligt in de financiering. Organisaties in beide steden geven aan dat de werkelijkheid van beleidsmakers in de stad met slechts een focus op de korte termijn niet aansluit op de noodzaak van de meerjarentermijn die empowerment nodig heeft. Het gaat om een beweging, een mentaliteitsverandering van mensen naar meer 'eigen kracht' en het 'heft in eigen handen'. Daar is tijd en meerjarenfinanciering voor nodig die de centrale steden beide niet hebben. In Rotterdam is bovendien een tweedeling te zien, namelijk een overheid die zich in haar communicatie richt op een 'blanke hoog opgeleide, met het gemak op het Internet surfende, zelf informerende burger' die de discussie van de stad goed kan volgen. De werkelijkheid in sommige wijken levert echter een beeld op van laagopgeleide anderstaligen die niet gewend zijn mee te denken met de overheid. Uit dit beeld spreekt niet veel vertrouwen tussen de groep anderstaligen die de informatie van de overheid niet begrijpen. Gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen lijkt een droom te zijn bij mensen die uit een samenleving komen waar een overheid repressief aanwezig was, en helemaal geen gewenning hebben mee te denken met een overheid. Communicatie tussen beide groepen zou vertrouwen kunnen creëren.

In Detroit zijn organisaties meer *supportive* naar de burger of klant. In de missiestatements van organisaties is opgenomen dat de organisatie er is voor de buurt. In onderhandeling met de overheid kiezen organisaties dan ook meer voor de buurt. De onderhandelingen kunnen daardoor harder zijn, de buurtbewoners krijgen support. Bewoners in Rotterdamse achterstandswijken hebben een dergelijk type houding nodig om het contact met de overheid te kunnen openbreken, zodat een meer ondersteunende houding van de overheid kan ontstaan. Op die manier kan ook deze groep werkelijk gaan participeren, waardoor vertrouwen kan ontstaan.

Burgerschapsvaardigheden en sociaal vertrouwen

Organisaties binnen de civil society en het maatschappelijk middenveld stimuleren de vorming van burgerschapsvaardigheden. Deze vaardigheden empoweren mensen deel te nemen aan de samenleving. Deelname aan netwerken leidt tot vorming van geparticulariseerd vertrouwen in netwerken, en mogelijk ook tot vertrouwen in de overheid. In Detroit en in Rotterdam worden verschillende burgerschapsvaardigheden benadrukt. Ook al is er vanuit de centrale stad in Detroit geen programma op de vorming van deze vaardigheden, zodat er veelal impliciet wordt gestuurd op de vorming van 'verantwoordelijkheid voor elkaar' en 'gemeenschapsvertrouwen'. In Detroit volgen leerlingen van middelbare scholen al sinds de jaren tachtig *service learning* programma's waar ze met projecten participeren aan de samenleving en zo zelf vaardigheden leren als 'bewustzijn van sociale verschillen'. Het gemeenschapsvertrouwen in Detroit lijkt dichter bij de privésfeer van mensen te liggen en daardoor meer vanzelfsprekend tot stand te komen, dan de programma's die op basis van regels (Stadsetiquette) in Rotterdam burger moeten leren 'elkaar ergens op aan te spreken', die door tussenkomst van de stad minder spontaan zijn. In

Detroit vindt dan ook in sommige *block clubs* regelmatig uitwisseling plaats over misdrijven in de buurt. Deze meldingen worden doorgegeven aan de politie. Het besef van een gezamenlijke aanpak van de veiligheid op basis van gemeenschapsvertrouwen is een sterk bindende factor in de buurt. Geparticulariseerd vertrouwen is hier het gevolg van. Rotterdam richt zich in haar buurtaanpak meer op eigenschappen als 'het netjes aanspreken van anderen op hun gedrag' en vaardigheden voor het leren oplossen van conflicten. De centrale stad stimuleert ook de politieke vaardigheden van burgers door een Academie waar burgers, welzijnsprofessionals en politici, elkaar kunnen ontmoeten en leren van elkaars werkelijkheid. De bedoeling is om mensen meer vertrouwen te geven dat ze politiek burger kunnen zijn. Het programma moet nog beginnen, maar het lijkt niet ondenkbaar dat door uitwisseling geparticulariseerd vertrouwen en uiteindelijk gegeneraliseerd interpersoonlijk vertrouwen. Ook vertrouwen in de overheid sluit ik niet uit.

3. Rol van de burger

De burger is de laatste actor in het web waarin sociaal vertrouwen tot stand komt. Deze burger kan vertrouwen creëren door contact met anderen. De burger is zijn directe nauwe banden met de buurt verloren, door veranderingen in buurtgebruik en levensritmes. En in sommige buurten staat het gegeneraliseerd interpersoonlijke vertrouwen onder druk door wij-zij tegenstellingen, veelal op basis van vooroordelen. Governance structuren hebben het overzicht op participatie niet overzichtelijker gemaakt. Het contact tussen overheid en burger is dan ook complex. Dit heeft een effect op het beeld dat de overheid heeft van de burger.

Ontmoeten en behoeften uitdrukken

Sociaal vertrouwen is afhankelijk van de ontmoeting van (meerdere) mensen (Herreros, 2004). Willen burgers participeren aan netwerken en op basis van wederkerigheid gunsten uitwisselen (Herreros, 2004), dan is het van belang dat ze weten wat hun behoeften zijn, en hoe ze deze kenbaar kunnen maken, anders lijkt participatie een 'wassen neus'. Veel burgers geven aan behoefte te hebben iets in hun leven te willen veranderen. Bijna geen enkele van deze burgers geeft een organisatie aan die hierbij zou kunnen ondersteunen. Dit sluit aan bij de vorige tekst, waaruit blijkt dat het aanbod van de overheid niet flexibel is ingezet op een mogelijke vraag van de burger. De interviews laten zien dat mensen bovendien graag een gemeenschappelijk succes willen met de buurt. Ook blijkt dat – ondanks etnische spanningen in sommige gebieden waar negatieve oordelen een ontmoeting in de weg staan – de meeste mensen het beeld van de multiculturele buurt waar ze leven als gunstig ervaren. Toch hebben niet veel mensen contact met hun burens. Het spontaan ontmoeten van elkaar lijkt wat geproblematiseerd in de buurt. Waardoor de vorming van geparticulariseerd vertrouwen in de buurt wat onder druk staat.

Beeld van de burger bij overheid

Voor een afgestemd aanbod, heeft de overheid een beeld nodig van de behoefte/vraag van de burger. Met versnipperde participatie en ontmoetingsmogelijkheden tussen burger en overheid, kan de vraag gesteld worden of de overheid wel een zo duidelijk beeld heeft van de behoefte van de burger. In Detroit heeft de overheid een beeld van de burger, een beeld van een tekort aan normale levensvoorwaarden. De overheid intervenueert echter alleen met de buurtgelden uit de *block grants* op sociale behoeften van de burger. Dit is een schijntje in relatie tot wat er nodig is. De overheid blijft buiten beeld op dit vlak en laat het over aan civil society. In Rotterdam heeft de overheid wel een beeld van de burger als het gaat over de rol van burger en klant. Dit beeld impliceert een burger met verruwde omgangsvormen, een burger die mondig genoeg is zijn eigen hulpvraag te onderzoeken in een servicepunt, een burger die transparantie van bestuursprocessen wil, en een burger met een externe locus of control. Deze beelden zijn wat ongenueanceerd. Want dit beeld klopt niet. Burgers gaven in burgerinterviews een ander beeld. In deze scriptie constateer ik dat de overheid een wat scheve beeldvorming van de burger heeft. Wellicht kan een analyse van behoeften van de burger meer opheldering brengen. Vooralsnog kwam uit de interviews naar voren dat er een manke afstemming werd geconstateerd tussen de 'professionele, voornamelijk blanke

hoogopgeleide vertegenwoordigers van de overheid' en de 'laagopgeleide, niet Nederlands sprekende, allochtone inwoners van een aantal wijken'. Zonder op de burger toegesneden communicatie, lijkt het me lastig vertrouwen te krijgen in de overheid.

7.3. Aanbevelingen

- Deze scriptie laat een beeld zien van een kloof tussen de 'professionele hoog opgeleide, veelal blanke overheidsmedewerkers' en de 'laagopgeleide, niet Nederlands sprekende allochtone inwoners van een aantal buurten'. Deze groep mensen voelt zich niet aangesproken door de codes, taal, manieren en omgangsvormen van de overheid. Ook begrijpen mensen het concept van de langere termijn planning van de overheid niet goed. Een communicatieanalyse van de behoefte van de burger in wijken met een hoog percentage allochtonen, zou een begin kunnen zijn naar meer intercultureel communiceren en meer begrip tussen allochtonen en de overheid.
- Bij een grote groep allochtone inwoners lijken subsidiecampagnes van de centrale stad, zoals RotterdamIdee, onvoldoende bekend. Deze subsidies kunnen juist op een heel eenvoudige manier ingezet worden om het dagelijkse leven van mensen in de buurt te verbeteren. Er lijkt een communicatiedrempel te zijn tussen overheid en bewonersorganisaties als het gaat om mondeling toelichten van de financiële mogelijkheden die er zijn.
- In de burgerinterviews komt naar voren dat in Rotterdam de meeste mensen geen contact hebben gehad met een lokale politicus, terwijl sommigen zich dat wel wensten. De mensen die wel contact hadden, werkten binnen de gemeente als medewerker, raadslid of stadsmarinier. Ook al zijn de interviews niet representatief, ze geven wel een signaal dat veel burgers geen contact hebben gehad met een politicus, terwijl een aantal dat wel wenste.
- Een BurgerPolitieAcademie zoals in Detroit betreft burgers bij de organisatorische context van de politieorganisatie, neemt het wantrouwen weg en geeft burgers de kans om in samenwerking met de politieorganisatie de sociale veiligheid op straatniveau aan te pakken. Een besef van gemeenschappelijke doelen en gemeenschapsvertrouwen kan een oplossing bieden bij de aanpak van sociale veiligheid.
- Het imago van een school heeft effect op toekomstige integratie en de vorming van vertrouwen in de eigen capaciteiten in relatie tot vertrouwen in de samenleving. Een negatieve beeldvorming rond een school, zoals 'school voor de onderkant van de samenleving' is niet gunstig voor een schoolcarrière, meer aandacht voor de 'hoge' kwaliteit van onderwijs kan leerlingen meer vertrouwen geven, ook al staan ze nu als 'drop out', of 'overlastgevend' bekend.
- Ruimere betrokkenheid van politie organisatie op scholen is in Detroit een normale, maar niet helemaal onomstreden zaak. De inzet van de repressieve arm op scholen is in Nederland niet gebruikelijk. Echter Nederland heeft te maken met geweld en drugsgelateerde criminaliteit op scholen. Repressie kan bij een goede inzet, leiden tot meer vertrouwen. Een onderzoek naar de samenwerking van politie, justitie, ouders, leerlingen en leraren binnen de schoolmuren, kan uitwijzen of integratie van repressie op scholen in Nederland gunstig kan zijn.
- Uit de burgerinterviews blijkt een aantal mensen een misdaad niet aan zullen geven bij de politie, omdat ze de organisatie wantrouwen of bang zijn voor repressailles. Dit signaal kan interessant zijn bij de uitwerking in een representatief onderzoek.
- Nederlandse organisaties hebben op verschillende niveaus contacten met de deelgemeentelijke overheden. Deze ontmoetingen dragen er echter niet altijd toe bij dat er vertrouwen ontstaat en elkaars werkprocessen. Het afbakenen van deze werkprocessen neemt soms veel tijd in de gesprekken met politieke

verantwoordelijken. Dit lijkt wat inefficiënt. Dit probleem zou apart aangesproken kunnen worden. In Detroit gedragen organisaties in de civil society en het maatschappelijk middenveld zich veel autonomer. Aansluitend bij de recente discussie over spanningsvelden tussen overheid en uitvoeringsorganisaties, kan de vergelijking tussen Detroit en Rotterdam ruimte op het onderwerp bieden.

- Een van de conclusies is dat Rotterdamse organisaties in de civil society en maatschappelijk middenveld niet flexibel genoeg kunnen reageren op de veranderende burgerbehoefte. Een gebrek aan autonomie lijkt soms flexibiliteit in de weg te staan. De meer autonoom en financieel van de overheid onafhankelijke organisaties in Detroit kunnen de blik op dit onderwerp verruimen.
- Ontmoeten in de buurt is in sommige wijken wat geproblematiseerd, wegens wij-zij tegenstellingen of gebrek aan vertrouwen. Burgers geven aan graag een gemeenschappelijk succes met de buurt te hebben. Er zijn veel overheidsprojecten die hier wel financiering voor bieden. Echter Rotterdam heeft vele subsidies op sociaal vlak, die lang niet alle bekend zijn bij de gemiddelde burger. Misschien kan er nog eens campagne gevoerd worden met als doel straatsubsidies onder de aandacht te brengen, die tot snelle directe resultaten in de buurt kunnen leiden.
- Uit de burgerinterviews valt een signaal te lezen dat sociale solidariteit vooral van rijkere naar armere mensen verwacht wordt. Een bewustzijns campagne over het vragen en geven van gunsten zou een idee zijn om dit onder de aandacht te brengen.
- Empowerment van mensen is van belang bij participatie aan netwerken in de samenleving. Meetbaarheid van empowerment duurt lang. Voor empowerment is een mentaliteitsverbetering, of een 'beweging' nodig. Korte termijn financiering volstaat hier niet bij. Meerjarenfinanciering is te adviseren.

Literatuurlijst

- Baarsma, B., 'Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing: Essay over zelfsturing in de publieke sector', 2003, blz 4
- Bachmann, R., 'Trust, power and control in trans-organizational relations', in: *Organization Studies*, 2001, 22/2, 337 – 365, 2001
- Barlow, A., 'Between fear and hope – globalization and race in the United States', 2003
- Bolt, G., Torrance, M.I., 'Stedelijke herstructurering en sociale cohesie', Utrecht, februari 2005, DGW/NETHUR-partnership 30
- Boston Indicators Project, 'Thinking Globally, Acting Locally: A Regional Wake Up-Call', 2003 – 2004
- Borg, A., van der, 'Samen bouwen aan een vitale civil society', WMO visie document, Brancheorganisatie Sociale Sector Rotterdam, Transfergroep Rotterdam, BOSSR, 2006
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., 'Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek', 2005
- Bruinsma, G.J.N., Prof., Bernasco, W., 'De stad en sociale onveiligheid – een state of the art van wetenschappelijke kennis in Nederland', Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving & Universiteit Leiden, Afdeling Criminologie, januari 2004
- Craen, M., van, Vancluysen, K., 'Voorbij wij en zij? – de sociaal-culturele afstand tussen autochtonen en allochtonen tegen de meetlat', Burger Bestuur & Beleid (boekenreeks), Uitgeverij Vanden Broele, Brugge, 2007
- Daemen, H., 'Deepening democracy: bringing people back in', 2000, in: F. Theron, A. Van Rooyen and J. van Baalen. 'Good governance for people, policy and management. School of management and planning, University of Stellenbosch. Pp. 53-60
- Dekker, P., 'Tussen sociale cohesie en politieke democratie', in ESB dossier, 2003, blz D9 – D 12.
- Dekker, P., 'Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society', 2005, Stichting Synthesis en Globus, Instituut voor Globalisering en Duurzame ontwikkeling
- Dekker, P., 'Volunteering, nonprofit sector and civil society: Comparisons and questions for further research', October 2005, (Cinefogo)
- Denters, S.A., Prof.Dr., 'Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap', Kenniscentrum Grote Steden, Stipstudie.
- Edwards, A., 'Empowering communities for environmental decision-making: innovative partnerships in Cleveland (USA)', published in: Bekkers, V., 'Information and Communication Technology and Public Innovation; Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration', Amsterdam etc.: IOS Press, pp. 175-191
- Edwards, A., 'Online deliberation and styles of democratic citizenship: towards a cultural approach of democratic design', presented at 57th Political Studies Association Annual Conference, april 2007, UK
- Edwards, A., 'Jury's achter Lely's meesterwerk – evaluatie van de burgerjury's – Omgevingsplan Flevoland', Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen, Centre for Local Democracy, juni 2007
- Engbersen, G., Snel, E., Weltevrede, A., 'Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam – één verhaal over twee wijken', Amsterdam, WRR, 2005
- Ergun, C., Bik, M., Stolk, C., 'Bevolkingsprognose Rotterdam 2025', mei 2007, COS
- Esser, H., 'Welche alternativen zur 'Assimilation' gibt es eigentlich?', In: Bade, K. & M. (ed.), *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche*. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, pp. 41-60.
- Farley, R., Danziger, S., Holzer, H., 'Detroit Divided – a volume in the multi-city study of urban inequality', 2002
- Fisette, John F., 'Community policing, can the Detroit Police make the change', Detroit Police, 2002
- Florida, R., 'The rise of the creative class....and how it's transforming work, leisure, community & everyday life', 2002
- Frederickson, H., Johnson, G., Wood, C., 'The adapted city – institutional dynamics and structural change', 2004
- Gemeente Rotterdam, 'Stadsburgerschap, het motto is meedoen 2007', januari 2007
- Gemeente Rotterdam, 'De WMO in Rotterdam', januari 2006
- Gemeente Rotterdam, 'Straataanpak Mensen Maken de Stad, jaarplan 2007', 2007
- Gemeente Rotterdam, 'Werkboek Training aanspreken op straatafspraken', Academie Opzoomeren, 2007
- Gemeente Rotterdam, 'Voor een Sterk en Sociaal Feijenoord', Bestuursprogramma 2006-2010
- Gemeente Rotterdam, 'COS Feitenkaart, Omnibusenquête', 2007

- Gemeente Rotterdam, 'COS Feitenkaart, Inkomensgegevens Rotterdam op deelgemeente- en buurniveau 2004', april 2007, 2^e druk
- Gemeente Rotterdam, 'Veiligheidsindex 2007, Meting van de veiligheid in Rotterdam' – rapportage bevolkingsenquête januari/februari 2007, feitelijke criminaliteitsgegevens en contextgegevens 2006, april 2007
- Gemeente Rotterdam, Wijkanalyses 2006, deelgemeente Noord, rapportage bevolkingsenquête januari-februari 2006, feitelijke criminaliteitsgegevens en contextgegevens over 2005, september 2006
- Georgakas, D., Surkin, M., 'Detroit: I do mind dying – a study in urban revolution', 1998
- Groenlinks, standpunten Rotterdam, 'Divers Rotterdam', 2007
- Groenlinks, 'Dichter bij de burger – de kloofkwestie en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning', samengesteld door Aysel Sabahoğlu, 2006
- Gunsteren, H., van, 'A Theory of Citizenship – Organizing Plurality in Contemporary Democracies', Westview Press, 1998
- Gunsteren, H., van, 'Gevaarlijk veilig – terreurbestrijding in de democratie', 2004
- Gunsteren, H., van, 'Vertrouwen in democratie – over de principes van zelforganisatie', 2006
- Hammack, D., 'Making the nonprofit sector in the United States', 1998
- Herreros, F., 'The problem of forming social capital: Why trust?', 2004
- Huitema, D., e.a., 'De boel bij elkaar houden – reflecties naar aanleiding van Festival der bestuurskunde 3.0', 2006
- Kabinetsvisie 'Andere Overheid', 2003, uit P. Dekker, "Nederland gemeten en vergeleken: conclusies en perspectieven" in : A. Burger en P. Dekker (red.), Noch markt, noch staat. Den Haag, 2001. 287.
- Kettl, D., F., 'Sharing power – public governance and private markets', 1993
- Kilpatrick, Kwame, Mayor, 'Organizing a Block Club: Suggestions to get started', City of Detroit, Mayor's Office Neighborhood City Halls, 2006
- Kleinhaus, R., Laan Bouma-Doff, W. van der, 'Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting', promotieonderzoek 2005 bij Corpovenista
- Koppenjan, J., en Klijn, E., 'Managing uncertainties in networks', 2004
- Kremer, M., 'Opbouwwerkers als mondige professionals: de praktijk van accountability, vraaggericht werken op het lokale niveau', 2004
- Land, van der, M., 'Vluchtige verbondenheid – stedelijke bindingen van de Rotterdamse nieuwe middenklasse', 2004
- Lelieveldt, H., 'Hoe sturen we de burens? – nieuw onderzoek naar oude wijken', 3 april 2006 (Nicis)
- Levi, M., 'A state of trust', in: Valerie Braithwaite and Margaret Levi eds., 'Trust and Governance', New York: Russell Sage Foundation, 1998
- Livers, A., Caver, K., 'Leading in Black and White – working across the racial divide in corporate america', 2003
- Luhmann, N., 'Trust and power', 1979
- Mallach, A., 'Building a better urban future: New directions for housing policies in weak market cities', Community Development Partnerships' Network, The Enterprise Foundation, Local Initiatives Support Corporation, National Housing Institute, june 2005, Montclair, New Jersey
- Meere, de, F., Boonstra, N., 'Bewoners in actie!', in: Tijdschrift 'Bestuurskunde, nummer 4, 2006, blz 30 - 37
- Meijs, L., 'The resilient society: on volunteering, civil society and corporate community involvement in transition', inaugural address, 2004
- Motivaction, (onderzoeksbureau), 'Beschrijving van de vier burgerschapsstijlen', 2001, in: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, (Commissie Wallage) 'In dienst van de democratie', augustus 2001
- Nieuw Rotterdams Tij, 'Rotterdam meet sociale kwaliteit van wijken', 4 juni 2007
- NWO, 'Gender, sociaal kapitaal en sociale vooruitgang: de netwerken van Marokkaanse en Antilliaanse vrouwen in Charlois, Rotterdam', door Dr. A. Peper, Erasmus universiteit FSW sociologie
- Ossewaarde, R., 'Burgerschap tussen zelfregulering en gereguleerd worden: over de betekenis van eigen verantwoordelijkheid', in: Tijdschrift 'Bestuurskunde', 2006, blz 14 – 19
- Pieterman, R., 'Private onveiligheid en publiek wantrouwen', in: Winkel, L.C., 'Privatisering van veiligheid', Onderzoekschool maatschappelijke veiligheid, 2005, blz 55 – 69.
- Putnam, R., 'Making democracy work: civic traditions in modern Italy', Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Putnam, R., 'Bowling alone: the collapse and revival of American community', 2000

Putnam, R., 'Better together: restoring the American community', 2003

PvdA, 'De wet van de wederkerigheid', door Komter, Aafke, december 2005

PvdA, 'Burgerinitiatief', 9 februari 2006, website 2007

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Instituten in lijn met het moderne individu', De sociale agenda van 2002 – 2006, blz 1 – 12.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Bevrijdende kaders- sturen op verantwoordelijkheid', Den Haag 2002

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Bang in de buurt, hoe professionals en burgers de buurt veiliger kunnen maken', Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW, Kremer, M., Verplanke, L., augustus 2004, advies 31

Rawls, J., 'A theory of justice', Cambridge, MA: the Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

Ricucci, N. M., 'How management matters – street level bureaucrats and welfare reform', 2005

Schaberg, A., 'Het gevaar van democratie – hoe een staat haar volk kan dienen', in: Ode, nr. 96, mei 2007, blz. 70 – 72, boekbespreking over boek van Geoff Mulgan, Good and Bad Power: The ideals and betrayals of government', 2007, Penguin Books

SCP, 'Sociaal en cultureel rapport 2002 – de kwaliteit van de quartaire sector', Den Haag 2002

SCP, red. Hart, de, J., 'Zekere banden – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid', juni 2002a

SCP, 'Sociaal en Cultureel Rapport 2004', hoofdstuk 4 'Democratie en civil society', door Dekker, P., Hart, de, J., Bert, van den, E., 2004

SCP, 'De sociale staat van Nederland', september 2005

SCP, 'Publieke prestaties in perspectief – memorandum quartaire sector 2006 – 2011', januari 2007

SCP, 'Jaarrapport Integratie 2007', Den Haag, november 2007

SGBO, 'Handreiking ketensamenwerking in de Wmo- maatschappelijke ondersteuning in samenhang', juli 2005

Silverman, M., Patterson, K.L., 'Paradise Lost – Social Capital and the emergence of a homeowners association in a suburban Detroit neighbourhood', in: 'Community – based organisations – the intersection of social capital and local context in contemporary urban society', edited by Silverman, 2004

Sniderman, P., Hagendoorn, L., 'When ways of life collide – multiculturalism and its discontents in the Netherlands', 2007

STIP onderzoek, 'Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad', februari 2005

Sugrue, T.J., 'The origins of the urban crisis – race and inequality in postwar Detroit', 2005

Taylor, Carl prof., 'Latin counts' (onderzoek naar straatbendes), Michigan State University, 2006

Tonkens, E., 'Mondige burgers, getemde professionals: marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector', 2004

Transparency International, 'Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007', Policy and Research Department TI – International Secretariat, Berlin, Germany

Uslaner, E.M., 'The moral foundations of trust', Cambridge: Cambridge University Press, 2002

Veenen, A. van, 'Op het scherp van de snede; samenlevingsopbouw in buurten in verandering', 2004

Veenman, J., 'Social Cohesion, Social Integration and Labour Market Exclusion', Institute for Sociological and Economic Research (ISEO), Erasmus University Rotterdam, Department of Economics

Veninga, J., Nandoe, M., 'Vergelijking Veiligheidsbeleid Rotterdam en Antwerpen', 2004 (werkstuk module Europees vergelijkende bestuurskunde, Erasmus universiteit)

Veninga, J., 'Journalistiek en parlementaire controle op het veiligheidsbeleid – 'in perspectief'', 2006 (werkstuk module bestuurskundige professional, Erasmus universiteit)

Vink, A., 'Land vol schildpadden – socioloog Putnam over vertrouwen en etnische diversiteit', in NRC, 30 december 2007.

Visscher, M., 'De macht van de massa', in Ode, nr. 96, mei 2007, blz. 36 – 40, (quote uit het boek 'Confronting the Challenges of Participatory Culture', Henry Jenkins)

VNG, 'Een bloeiende civil society – voor een veerkrachtige samenleving', november 2006

Wiercx, J., Woodward, A., 'Vernieuwend transnationaal gelijkheidsbeleid; Sociale bewegingen en organisaties en hun rol in het gelijkheidsbeleid op Vlaams en Europees niveau; de voorbeelden van de vrouw- en holebibewegingen', 2004

Wilson, J., 'Bureaucracy – what government agencies do and why they do it', 1989

WRR, 'Bewijzen van goede dienstverlening', Amsterdam 2005, Amsterdam University Press

WRR, 'Vertrouwen in de buurt', 2005, Amsterdam University Press

WRR, 'Identificatie met Nederland', 2007, Amsterdam University Press

You, Jong-Sung, 'Corruption and Inequality as Correlates of Social Trust – Fairness Matters More Than Similarity', Harvard PhD. Candidate in Public Policy

Bijlage 1. Detroit Interviews



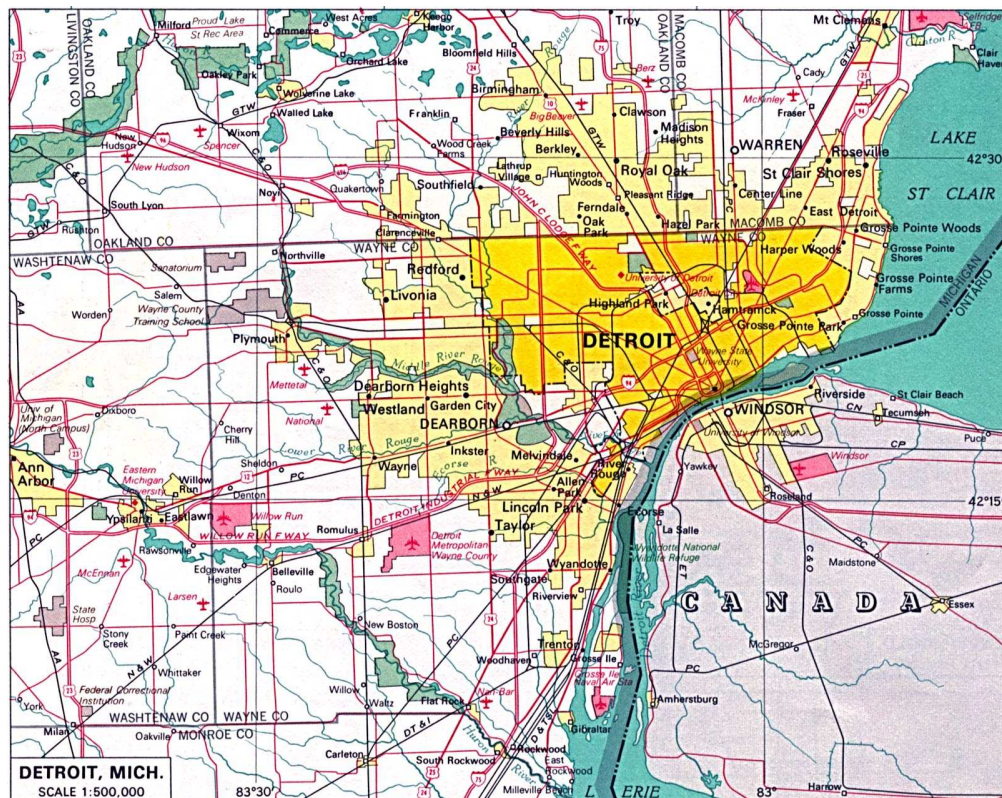
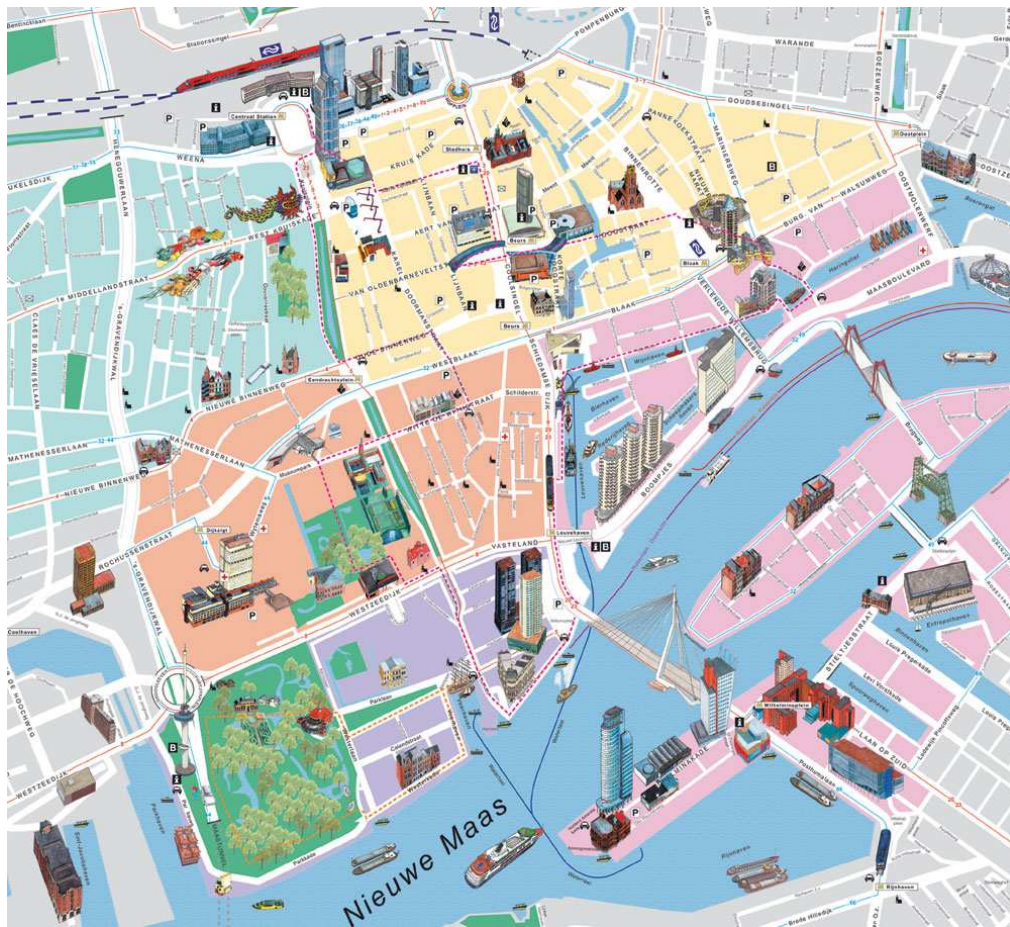
Bijlage 2. Detroit People



Bijlage 3. Rotterdam People



Bijlage 4. Kaart Rotterdam en Detroit



TRAAN LATEN

CENTRAAL STATION

Het doe...
gevallen



22 km
1.1 km
1.2 km
1.3 km
1.4 km
1.5 km
1.6 km
1.7 km
1.8 km
1.9 km
2.0 km

ROTTERDAM
CENTRAAL

Bouwen aan een nieuw
Rotterdam Centraal

1.1 km
1.2 km
1.3 km
1.4 km
1.5 km
1.6 km
1.7 km
1.8 km
1.9 km
2.0 km

Centraal
← ←