

Maartje van Lieshout
Noelle Aarts
Cees van Woerkum

DE STRAAT IS VAN ONS ALLEMAAL!

**een studie naar conflicten
in publieke ruimtes en
de rol van de overheid**

De straat is van ons allemaal!

*Een studie naar conflicten in publieke ruimtes
en de rol van de overheid*

Communicatiewetenschap
Maartje van Lieshout
Noelle Aarts
Cees van Woerkum

Wageningen, 2006

De straat is van ons allemaal!

Een studie naar conflicten in publieke ruimtes en de rol van de overheid

Maartje van Lieshout, Noelle Aarts, Cees van Woerkum

Wageningen Universiteit en Researchcentrum
Communicatiewetenschap

Juni 2006

ISBN 90-8585-057-6

Eerder in deze reeks verschenen:

Maartje van Lieshout en Noelle Aarts, **Buiten gebeurt het!** *Perspectieven van jongeren en immigranten op openbare ruimtes in Nederland*

Rosalie van Dam, Jasper Eshuis, Noelle Aarts en Roel During, **Closed Communities** *Een verkennend onderzoek naar geslotenheid van gemeenschappen in Nederland*

Paul Kersten en Rob Janmaat (red.), **Een nota ruimte met nieuwe vergezichten maar kijk eens de andere kant uit** *Oproep tot vakdebat over ruimtelijke ordening*

Noelle Aarts, Roel During en Pat van der Jagt (red.), **Te koop** *En andere ideeën over de inrichting van Nederland*

Liesje Floor en Irini Salverda, **Zelforganisatie in het landelijke gebied** *Signalen uit de praktijk*

Dik Roth, Jeroen Warner en Madeline Winnubst, **Een noodverband tegen hoog water** *Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden*

Voorwoord

Waar mensen ruimtes delen, daar ontstaan conflicten. Dat is altijd zo geweest en dat zal altijd zo blijven. Interessant is de vraag hoe conflicten ontstaan en verlopen in de huidige context die wordt gekenmerkt door allerlei veranderingen met betrekking tot de inrichting en het gebruik van de publieke ruimte. Ruimtelijk gezien is een aanzienlijk deel van de publieke ruimte, zeker in de stad, steeds minder vanzelfsprekend toegankelijk. We zien semi-geprivatiseerde woonwijken ontstaan, parkeerplaatsen nemen steeds meer ruimte in beslag en pleinen worden ingenomen door hangouderen en hangjongeren met hun eigen praktijken en gewoontes. Op bestuurlijk vlak hebben we te maken met een overheid die zich terugtrekt en verantwoordelijkheden in toenemende mate neer legt in de samenleving zelf. In het beleid spreekt men van een verandering van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Om dit mogelijk te maken streeft men naar minder regels en meer ruimte voor zogenoemde decentrale ontwikkelingen.

Minder regels houdt in dat men minder op de automatische piloot kan koersen in het gebruik van de ruimte. Dit roept vragen op over de wijze waarop overheden en conflicterende partijen hun belangen en hun rol zien bij mogelijke oplossingen en hoe zij daar naar handelen. Het beeld dat opkomt is dat van een ingewikkeld kruispunt waar de stoplichten zijn uitgevallen. Wat zien we gebeuren? Scheldpartijen? Botsingen? Of misschien galantheid? En als de storing in de verkeerslichten erg lang duurt, stuurt de overheid dan alsnog een agent die het verkeer gaat regelen met gebarentaal?

In het onderzoek waar dit rapport op beeldende wijze verslag van uitbrengt zijn twee op zichzelf doodgewone conflicten bij de kop gevat en bestudeerd aan de hand van bovenstaande vragen. Door uit te gaan van alledaagse conflicten waarover we elke dag in de krant lezen en deze vervolgens te koppelen aan onderliggende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, worden de rol en de rolopvatting van overheden duidelijk zichtbaar. Het onderzoek draagt er toe bij dat conflicten in de publieke ruimtes beter begrepen zullen worden en zal er wellicht toe leiden dat men er vanuit overheidswege pro-actiever mee wil omgaan.

Het onderzoek maakt deel uit van het Wageningse onderzoekprogramma Boundaries of Space waarin mogelijkheden worden geëxploreerd om inrichtingsprocessen te construeren vanuit de veranderende samenleving zelf. Sociale, ruimtelijke, bestuurlijke en juridische perspectieven worden in het programma geïntegreerd teneinde een bijdrage te leveren aan een noodzakelijke modernisering van het ruimtelijke orderingsbeleid.

Dit onderzoek was niet mogelijk zonder alle mensen die de onderzoekers, zowel in spontane ontmoetingen als tijdens geplande bijeenkomsten, te woord hebben gestaan. Wij willen hen daarvoor hartelijk bedanken. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de tekst zoals die nu voor u ligt volledig bij de onderzoekers.

Roel During en Noelle Aarts
projectleiders Boundaries of Space
Wageningen, juni 2006

Samenvatting

Het onderzoek

De relatie tussen burgers en overheid in Nederland is aan grote veranderingen onderhevig. Doordat de invloed van de Europese Unie steeds groter wordt, komt de traditionele Nederlandse politiek met zijn geboden, verboden en tolerantiebeleid onder druk te staan. We bevinden ons in Nederland aldus in een situatie die meer en meer bepaald wordt door regels en interventies uit Brussel. Daarbij komt dat het idee van de maakbare samenleving niet langer houdbaar blijkt te zijn. Deze ontwikkelingen samen hebben geresulteerd in nieuwe gedachten over bestuur. We kunnen spreken van een proces van bestuurlijke verandering van government: centraal ontwikkeld en geïmplementeerd beleid, naar governance: beleid dat in netwerken van belanghebbenden en betrokken partijen tot stand komt.

In deze kwalitatieve casestudy onderzoeken wij de praktijk waarin governance haar beslag krijgt. Het onderwerp van de studie is conflicten in publieke ruimtes. Daartoe hebben we twee conflicten bestudeerd, te weten: 1) een conflict over een plein in een grote stad waar jongeren overlast veroorzaken en 2) een conflict over het uit de openbaarheid nemen van een aantal zandwegen in het landelijk gebied.

De volgende vragen worden in het onderzoek beantwoord:

- Welke frames presenteren de verschillende betrokkenen met betrekking tot conflicten over of in publieke ruimtes?
- Hoe verhoudt de rol en het handelen van overheden in conflicten over publieke ruimtes zich tot de gepresenteerde frames?
- Hoe verhoudt het handelen van betrokken overheden zich tot een op governance gericht besturingsperspectief?

Een uitgangspunt van deze studie is dat mensen hun betrokkenheid bij en percepties van conflicten in de publieke ruimte uitdrukken met behulp van bepaalde perspectieven of frames. Met behulp van een analytisch kader, gebaseerd op theorieën over frames en framing hebben we in verschillende gespreksituaties probleem, identiteits en karakteriserings frames onderscheiden. Daarnaast hebben we aan de hand van een aantal relevante bestuurskundige theoretische noties de rol en het handelen van de in de conflicten betrokken overheden geanalyseerd.

De data zijn verzameld in gesprekken en groepsgesprekken. Daarnaast zijn beleidsdocumenten bestudeerd en hebben we bewonersbijeenkomsten bijgewoond.

De resultaten

Het plein

Het pleinconflict speelt zich af tussen de bewoners van een wijk in een stad in midden Nederland en een groep (voornamelijk Marokkaanse) jongeren die op een plein in die wijk rondhangen. Naast omwonenden en jongeren zijn de politie, het welzijnswerk en de gemeente bij de aanpak van het probleem betrokken.

Verschillende betrokkenen in het pleinconflict geven aan dat het om een ‘multi-problem’ gaat, bestaand uit meerdere problemen, waarvan de oorzaken niet allemaal op wijkniveau, maar ook op een hoger niveau liggen. Binnen dit ‘multi-problem’ benadrukken verschillende betrokkenen andere aspecten.

De bewoners benadrukken overlast en criminaliteit in hun probleem frames. Zij noemen verschillende oorzaken onder andere de inrichting van het plein en het gebrek aan contact met Marokkaanse medebewoners.

De jongeren hebben geen probleem met of op het plein. Zij hebben echter veel last van de negatieve manier waarop zij, in hun beleving, altijd en overal benaderd worden. Ze worden gestigmatiseerd: ze worden allemaal aangesproken op het (criminele) gedrag van slechts enkele van de jongens. Volgens de jongens vormen culturele verschillen en een gebrek aan contact met de omwonenden de oorzaak van het probleem.

De welzijnswerkers praten over overlast en angst veroorzaakt door een gebrek aan contact tussen beide partijen.

Volgens de wijkagenten zijn criminaliteit en een onveiligheidsgevoel het probleem. Als oorzaken noemen de agenten onder andere de cultuur van de jongens, de inrichting van het plein en de gebrekkige capaciteit van de politie.

De verantwoordelijke wethouder heeft het over een onveiligheidsgevoel en de aanwezigheid van criminele jongeren. De assistent wijkmanager benadrukt criminaliteit en overlast al langere tijd. Als oorzaken noemt zij onder andere: golfbewegingen in prioriteiten binnen overheden, openstaande vacatures bij de politie en het gebrek aan sociale controle in de wijk.

De probleem frames van onze gesprekspartners hebben dus allemaal met elkaar te maken, maar als we het over ‘het probleem’ hebben, praat geen van de betrokkenen over hetzelfde onderwerp.

Opvallend is dat ondanks de verschillende percepties van het probleem en de oorzaken de betrokken partijen dezelfde ideeën hebben over de oplossing. Alle betrokkenen hebben in plaats van één concrete oplossing een combinatie van maatregelen die kunnen bijdragen aan het beheersbaar maken van het probleem voor ogen. De betrokken partijen zijn het er over eens dat een buurthuis of andere ontmoetingsruimte voor de jongeren bijdraagt aan het beheersbaar maken van het probleem. Een ruimte zal er voor zorgen dat minder jongens op straat hangen en dat de jongens die zich bezig houden met criminele activiteiten kunnen worden geïsoleerd. Naast het realiseren van een eigen plek voor de jongens zijn de instanties, de omwo-

nenden en de jongeren het er over eens dat het goed zou zijn als de bewoners en jongeren met elkaar zouden praten eventueel onder begeleiding van een derde.

Tijdens het onderzoek zijn meerdere interactiemomenten bestudeerd: een groeps-gesprek met omwonenden, een groepsgesprek met jongeren en een groepsgesprek met jongeren en omwonenden.

In de interactie binnen de eigen groep valt op dat (negatieve) beeldvorming een grote rol speelt: er wordt veelvuldig gesproken in termen van wij en zij. Onze gesprekspartners passen binnen de eigen groep meerdere strategieën toe om bepaalde frames die zij creëren en presenteren te legitimeren. Zij vertellen persoonlijke ervaringen of maken gebruik van vooroordelen, stereotyperingen of stigma's om bepaalde problemen en frames te legitimeren. Daarnaast gaan mensen op zoek naar bevestiging bij elkaar of maken zij vergelijkingen met andere plaatsen om hun frames te legitimeren. Door het proces van herkennen, herhalen, voortbouwen op en versterken van het gepresenteerde frame ontwikkelen mensen binnen de eigen groep sterke gezamenlijke frames.

In interactie met de tegenstander (in het bijzijn van de onderzoekers, die hen uitnodigden hun ideeën naar voren te brengen) gaan onze gesprekspartners op zoek naar een gezamenlijk probleem, oplossing en nieuwe tegenstander. In plaats van elkaar te beschuldigen, hebben beide partijen het liever over een andere partij die niet aanwezig is. Echter de constructie van gezamenlijke frames laat de reeds bestaande frames van de afzonderlijke groepen niet zomaar verdwijnen. Ook in interactie met de tegenstander gebruiken mensen diverse strategieën om hun (beschuldigende) frames te legitimeren.

Het onderzoek laat zien dat in de communicatie binnen de wij-groepen het probleem en de tegenpartij worden geconstrueerd met behulp van stereotyperingen, stigma's en frozen frames, terwijl in interactie met de tegenstander frames beginnen te veranderen of in een nieuw perspectief worden geplaatst: frames en dus het conflict worden geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie. Dit laat de dubbele rol van communicatie in conflicten zien: enerzijds wordt het probleem geconstrueerd door communicatie en worden de geconstrueerde frames gelegitimeerd met behulp van communicatie, anderzijds is communicatie en interactie noodzakelijk om bestaande percepties over het probleem en de andere partij te herzien.

De zandwegen

Dit conflict gaat over zandwegen, die gemeente A aan het openbaar verkeer wilde onttrekken, maar waar een aantal andere partijen het niet mee eens was. De andere partijen in dit conflict zijn: het wandelplatform LAW, de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS), boeren, burgers en fusiegemeente B. Sinds januari 2005 is de gemeente A met een aantal omliggende gemeentes gefuseerd tot de gemeente B.

Ook dit probleem wordt door de verschillende partijen anders geframed. De wethou-

der en jurist van gemeente A hebben het over niet onderhouden openbare zandwegen waarvoor de gemeente wel verantwoordelijk en aansprakelijk is. Zij wegen het dure onderhoud van de zandwegen af tegen het feit dat de zandwegen niet gebruikt worden, niet zichtbaar zijn en niet belangrijk zijn.

Volgens de landschapscoördinator van de gemeente is het voornemen om de zandwegen te onttrekken niet afgestemd met zowel interne als externe partijen. Als gevolg daarvan ligt er geen inhoudelijke beoordeling van de functies en waarde van de zandwegen aan de onttrekking ten grondslag.

De huidige verantwoordelijk ambtenaar is van mening dat er zandwegen op de wegenlegger staan die feitelijk niet openbaar zijn, omdat deze niet toegankelijk zijn. Maar deze wegen vallen wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De burgers en belangenorganisaties willen niet dat in hun ogen mooie, waardevolle zandwegen verdwijnen. De oorzaak van het probleem ligt volgens deze partijen in een gebrek aan onderhoud. Daarnaast heeft een gebrek aan communicatie en het strikt volgen van procedures door de gemeente A ertoe geleid dat andere belangen dan die van de gemeente niet zijn afgewogen in de besluitvorming.

Ondanks de verschillende probleempercepties hebben ook de partijen in dit conflict (inmiddels) min of meer dezelfde oplossing voor ogen. De oplossing is volgens de verschillende partijen: in overleg bepalen of het mogelijk is een aantal zandwegen openbaar te houden en te onderhouden. Grote veranderingen hebben ervoor gezorgd dat de bestuurlijke context er heel anders uitziet. De fusie van een aantal gemeentes tot gemeente B samen met een uitspraak van de bestuursrechter heeft reframing van het probleem en de oplossing mogelijk gemaakt.

Met betrekking tot de communicatie en informatievoorziening kunnen we stellen dat de gemeente Borculo in dit conflict een benadering heeft gekozen die veel verzet oproept. Heel veel bedoeld handelen van de gemeente Borculo heeft in dit geval tot een opeenstapeling van onbedoelde gevolgen geleid. Hierdoor is de vraag of de KNHS en het wandelplatform al dan niet belanghebbend zijn bij de bestuursrechter terecht gekomen. Dit heeft voor een aanzienlijke vertraging van de herziening van de wegenlegger gezorgd. Ook is er door het handelen van de gemeente Borculo veel onduidelijkheid ontstaan, die veel partijen er toe bewogen heeft om actie tegen het gemeentelijke voornemen te ondernemen.

De rol van de overheid

De overheid in onze casussen bestaat uit meerdere personen en meerdere instanties. Om de slagvaardigheid van deze overheden te waarborgen, blijkt een aantal zaken van belang: 1) goede afstemming van taken en verantwoordelijkheden, 2) een bepaalde continuïteit in het personeel en 3) een bepaalde continuïteit in het beleid van de overheid. In dit alles speelt communicatie een grote rol.

Handige ambtenaren spelen een belangrijke rol, zowel in het vertalen van beleid naar de praktijk als in het inbrengen van maatschappelijke standpunten in het

beleid. Drie eigenschappen van zogenoemde '*street-level bureaucrats*' blijken van doorslaggevend belang om dingen voor elkaar te krijgen: investeren in sociaal kapitaal, zichtbare resultaten boeken en een flexibele opstelling.

Het onderzoek laat zien dat overheden niet per definitie aandacht voor problemen in de samenleving hebben en zich ook niet vanzelfsprekend verantwoordelijk voelen voor de aanpak van problemen. Met andere woorden: problemen komen niet zomaar op de agenda van een overheid. Dit is afhankelijk van het openen van zogenaamde *policy windows* waardoor het probleem binnen het *zingevingskader* van de overheid terecht komt.

In de houding van de overheden is een zekere reactiviteit, ambiguïteit en zelfreferentialiteit waar te nemen. We kunnen stellen dat de houding van de overheid in het pleinconflict vooral reactief is geweest. Het zijn andere partijen (in dit geval de burgers) die moeten laten merken dat zij een probleem hebben. Op basis van cijfers wordt het probleem gedefinieerd en aan de hand van cijfers, normen en regelingen worden de mogelijkheden voor de aanpak van (deel)oplossingen bepaald. De houding van gemeente A in het plein-conflict kunnen we typeren als reactief en zelfreferentieel.

De houding van gemeente A was reactief, omdat zij pas in tweede instantie toen er weerstand kwam vanuit de burgers en belangenorganisaties en de rechter de gemeente in het ongelijk stelde, reageerde. Dat maakt haar tegelijkertijd zelfreferentieel aangezien zij in eerste instantie het probleem alleen vanuit de eigen organisatie benaderde.

Het kader waarbinnen overheden in deze casussen moeten opereren, blijkt voornamelijk gebaseerd op dat van een government bestuursstijl en het daarbij behorende instrumentarium. Afhankelijk van het onderwerp waarover beslist wordt, bestaan er procedures en wet- en regelgeving waar de (lokale) overheid zich aan moet houden. Dit traditionele kader en instrumentarium van procedures, wet- en regelgeving, levert beperkingen op en leidt tot ambiguïteit in de houding en het handelen van lokale overheden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
I Inleiding	15
I.1 Aanleiding	15
I.2 Inbedding van de studie in het onderzoeksprogramma ‘Boundaries of Space’	16
I.3 Doel van het onderzoek	17
I.4 Probleemstelling	17
I.5 De conflicten	17
I.6 Opbouw van het rapport	18
2 Theoretisch kader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Conflicten	19
2.3 Frames en framing	20
2.4 Bestuursstijlen: van government naar governance	22
2.5 Maatschappelijke problemen en percepties en handelen van overheden	24
Het zingevingskader van de overheid (Wagemans)	25
Policy windows (Kingdon)	26
Street-level bureaucracy (Lipsky)	27
3 Methode van onderzoek	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Kwalitatief onderzoek	29
3.3 Onderzoeksopzet	30
3.4 Selectie van de casussen en de gesprekspartners	32
3.5 Status van de conclusies	33
4 Het plein	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Betrokken partijen	36
4.3 Percepties van het probleem, oorzaken en oplossingen	37
Omwonenden	38
Jongeren	41
Welzijnswerk	43
Politie	44
De gemeente	46
Tot slot	48

4.4	Legitimering van frames	48
	Strategieën binnen wij-groepen	49
	Strategieën van jongeren en omwonenden in interactie met elkaar	53
	Tot slot	56
5	De zandwegen	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Betrokken partijen	60
5.3	Percepties van probleem, oorzaken en oplossingen	61
	Gemeente A	61
	Fusiegemeente B	63
	De belangenverenigingen	65
	Boeren en burgers	67
	Tot slot	70
5.4	Communicatieproblemen	71
	Falende communicatie	72
	Gevolgen van falende communicatie	73
	Tot slot	76
5.5	Strategieën van burgers en belangengroepen om hun positie te versterken	76
	Een inwoner	76
	Het wandelplatform	77
	De Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie	77
	Tot slot	79
6	Het handelen van overheden	81
6.1	Inleiding	81
6.2	De overheid	81
	De overheid in het pleinconflict	81
	De overheid in het zandwegenconflict	84
6.3	Probleemerkenning door de overheid	86
	Het plein	86
	De zandwegen	87
6.4	De invloed van individuen binnen overheden	88
	Het plein	89
	De zandwegen	90
6.5	De reactieve overheid	92
	Het plein	92
	De zandwegen	93
6.6	Government en governance: de ambigue overheid, de ambigue samenleving	96
	Het plein	96
	De zandwegen	98

6.7	Besluit	98
7	Conclusies en discussie	101
7.1	Conclusies	101
	Conflict, context en communicatie	101
	De rol van de overheid: de verwachtingen lopen uiteen	103
	Het handelen van de overheid in het licht van governance	104
7.2	Governance in conflicten met betrekking tot publieke ruimtes	105
	Governance en de overheid	105
	Governance en de samenleving	106
	Governance en conflicten over publieke zaken en publieke ruimtes in het bijzonder	107
	Literatuurlijst	109
	Bijlage I: De gesprekspartners	113
	Bijlage II: De sleutelinformanten	114

I Inleiding

I.1 Aanleiding

De relatie tussen burgers en overheid in Nederland is aan grote veranderingen onderhevig. Doordat de invloed van de Europese Unie steeds groter wordt, komt de traditionele Nederlandse politiek met zijn geboden, verboden en tolerantiebeleid onder druk te staan. We bevinden ons in Nederland aldus in een situatie die meer en meer bepaald wordt door regels en interventies uit Brussel. Daarbij komt dat het idee van de maakbare samenleving niet langer houdbaar blijkt te zijn. Deze ontwikkelingen samen hebben geresulteerd in nieuwe gedachten over bestuur. We kunnen spreken van een proces van bestuurlijke verandering van government: centraal ontwikkeld en geïmplementeerd beleid, naar governance: beleid dat in netwerken van belanghebbenden en betrokken partijen tot stand komt.

In deze studie onderzoeken wij de praktijk waarin governance haar beslag krijgt. Het onderwerp van studie is conflicten in publieke ruimtes. Meer specifiek bestuderen we conflicten en onderhandelingen over of in publieke ruimtes: conflicten die ontstaan doordat de toegankelijkheid van die ruimtes op een of andere manier beperkt wordt. Het gebruik van de ruimte wordt bepaald door formele of informele regels, die dit gebruik in meer of mindere mate limiteren. Een voorbeeld vormt een skate-verbod op een plein, gerealiseerd door een aantal omwonenden die de aanwezigheid van skatende jongeren voor hun deur niet op prijs stelden. Of het parkeerbeleid van veel gemeentes, waardoor voormalige speelplaatsen nu parkeerplaatsen zijn.

Publieke ruimtes vormen een interessante context om de praktijk waarin governance vorm krijgt te bestuderen. In de eerste plaats zijn publieke ruimtes belangrijk voor heel veel mensen. Daarnaast wordt de wijze waarop de publieke ruimte wordt gebruikt en door wie niet alleen bepaald door formele regels en wetten, maar ook door zelforganisatie van burgers (Van Lieshout en Aarts, 2005). De Nederlandse overheid is bovendien voornemens om meer verantwoordelijkheden, ook met betrekking tot ruimtelijke ordening, in de samenleving neer te leggen (Nota Ruimte, 2005). Echter omdat publieke ruimtes publiek zijn, wordt de overheid verantwoordelijk gehouden en voelt zij zich ook verantwoordelijk voor de aanpak van problemen in of over publieke ruimtes. Om die reden zijn overheden per definitie in zulke problemen betrokken.

1.2 Inbedding van de studie in het onderzoeksprogramma 'Boundaries of Space'

Dit onderzoek maakt deel uit van het Wageningse onderzoeksprogramma 'Boundaries of Space' waarin sociale en fysieke aspecten van de ruimte in onderlinge samenhang worden bestudeerd. Startpunt van dit programma is een overheid die selectiever wordt in het beleid dat zij zelf uitvoert en meer verantwoordelijkheden in de samenleving neerlegt, ook met betrekking tot ruimtelijke ordening. Dit leidt de aandacht naar de wijze waarop burgers omgaan met problemen en conflicten die zij in en rondom de ruimte ervaren. Boundaries of Space onderzoekt de wijze waarop burgers zichzelf organiseren teneinde zaken met betrekking tot de inrichting en het gebruik van de ruimte voor elkaar te krijgen. Zo is bijvoorbeeld onderzocht hoe burgers zich organiseren om een voorgenomen besluit over de aanwijzing van de Ooijpolder als noodoverloopgebied tegen te gaan (Roth et al, 2006). Ook is een inventarisatie gemaakt van vormen van zelforganisatie in het landelijk gebied (Floor en Salverda, 2006). En er is onderzoek gaande naar nieuwe sociale bewegingen en min of meer gesloten gemeenschappen die bestaan en ontstaan met als doel op eigen wijze vorm te geven aan de directe woonomgeving (Van Dam et al, 2005; Eshuis et al, te verschijnen). Te denken valt aan soort-bij-soort wijken (voor ouderen, voor jonge mensen met kinderen, voor Turkse ouderen, enzovoort), hekwerkwijken, of vrijplaatsen (Lohoff, 2005). De studies lopen uiteen wat betreft context en vraagstelling, maar hebben met elkaar gemeen dat steeds sociale, ruimtelijke, beleidsmatige en juridische aspecten worden betrokken.

Dit onderzoek bouwt voort op een studie naar perspectieven van jongeren en immigranten op de openbare ruimte in Nederland (Van Lieshout en Aarts, 2005). Deze studie laat zien dat openbare ruimtes voor het welzijn van genoemde onderzoeksgroepen van groot belang zijn. De meest in het oog springende functie van de openbare ruimte betreft de mogelijkheid van ontmoetingen, afgesproken en spontaan, met 'eigen' mensen en met andersdenkenden. Voor de ontwikkeling en het in stand houden van identiteiten zijn dergelijke ontmoetingen van groot belang. De studie laat ook zien dat jongeren en immigranten veelvuldig gebruik maken van openbare ruimten, maar nauwelijks in de formele besluitvorming en beleidsontwikkeling betrokken zijn. Tegelijkertijd is het de bedoeling dat burgers zelf meer verantwoordelijkheid gaan nemen, ook met betrekking tot de inrichting en het gebruik van publieke ruimtes. Tellen we daarbij op dat de hoeveelheid beschikbare openbare ruimte afneemt dan dringt de vraag zich op hoe burgers en overheden betrokken zijn bij conflicten aangaande de toegankelijkheid van publieke ruimtes. Dit vormt de aanleiding voor het onderzoek waar dit rapport verslag van uitbrengt.

1.3 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop governance in de ruimtelijke praktijk haar beslag krijgt. Met het bestuderen van conflicten vanuit het perspectief en het handelen van betrokken burgers en maatschappelijke organisaties worden de rollen en het handelen van overheden zichtbaar. Dit levert nieuwe perspectieven op die bijdragen aan het formuleren van rollen van overheden op zodanige wijze dat zelforganisatie van burgers kan worden gefaciliteerd. Dit alles met het oog op een passend ontwerp, beheer en gebruik van de openbare ruimte.

1.4 Probleemstelling

In dit onderzoek vragen we ons af wat er gebeurt in geval van conflict en onderhandeling over publieke ruimtes en wat de rol van de overheid daarin is. In het onderzoek zijn we op zoek gegaan naar antwoorden op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke frames presenteren de verschillende betrokkenen met betrekking tot conflicten over of in publieke ruimtes?
- Hoe verhoudt de rol en het handelen van overheden in conflicten over publieke ruimtes zich tot de gepresenteerde frames?
- Een benadering van conflicten vanuit 'frames' en 'framing' veronderstelt de betrokkenheid van belanghebbende partijen en aldus een op governance gebaseerd besturingsperspectief. Hoe verhoudt het handelen van betrokken overheden zich tot een op governance gericht besturingsperspectief?

1.5 De conflicten

In dit onderzoek hebben wij twee conflicten bestudeerd, te weten: 1) een conflict over het uit de openbaarheid nemen van zandwegen in het landelijk gebied, en 2) een conflict over een plein in een grote stad waar jongeren rondhangen.

We hebben er voor gekozen om conflicten te bestuderen, die ten tijde van het onderzoek actueel waren en dus niet voor conflicten die al opgelost zijn en achteraf beschouwd worden. Het voordeel daarvan is dat we tijdens de gesprekken met betrokkenen konden verwijzen naar actuele feiten en concrete gedragingen.

Belangrijk daarbij is dat u zich realiseert dat we te maken hebben met momentopnames, met als gevolg dat als u dit rapport leest zowel de conflictsituatie veranderd kan zijn alsook de wijze waarop onze gesprekspartners over het een en ander denken.

In onze beschrijvingen maken we gebruik van zeer algemene bewoordingen om onze gesprekspartners te duiden. Wij gebruiken termen als 'de omwonenden', 'de jongeren', 'de burgers', 'de boeren', 'de politie', 'de gemeente' en 'het welzijnswerk'. Dit betekent echter geenszins dat we uitspraken doen geldend voor alle mensen die onder die aanduiding zouden kunnen vallen of binnen die organisaties werken.

Deze algemene termen gebruiken we om het onderscheid tussen verschillende betrokkenen duidelijk te maken en de anonimiteit van onze gesprekspartners te waarborgen.

1.6 Opbouw van het rapport

In dit rapport presenteren we een onderzoek naar conflicten over publieke ruimtes. In hoofdstuk 2 komt het theoretische kader aan bod dat richting heeft gegeven aan het onderzoek. Dit kader is gebaseerd op theorieën rondom framing en op een aantal bestuurskundige theorieën die verklaren hoe overheden omgaan met maatschappelijke problemen. In hoofdstuk 3 behandelen we de methode van onderzoek. In hoofdstuk 4 en 5 presenteren we achtereenvolgens de resultaten van de studie naar het pleinconflict en die van de studie naar het conflict rondom de zandwegen. In hoofdstuk 6 gaan we vervolgens dieper in op de rol van de overheid in beide conflicten. En in hoofdstuk 7, tot slot, komen de belangrijkste conclusies aan bod en bediscussiëren we de (on)mogelijkheden van governance als besturingsperspectief.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de verschillende theorieën die ons onderzoek vorm hebben gegeven. Als eerste gaan we wat dieper in op het begrip conflict en wat wij daar in dit onderzoek onder verstaan (2.2). In 2.3 behandelen we theorieën rondom frames en framing, waarop we ons analysekader hebben gebaseerd. Vervolgens komt een aantal theoretische noties rondom het handelen van overheden aan de orde. 2.4 gaat over de veranderende context waarin het overheidshandelen plaatsvindt: van government naar governance. Tenslotte behandelen we in 2.5 een aantal bestuurskundige theorieën die verklaren hoe overheden problemen in de samenleving benaderen.

2.2 Conflicten

Dit onderzoek gaat over conflicten in de openbare ruimte. ‘Conflicten ontstaan en ontwikkelen zich op basis van de betekenis en de interpretatie die mensen geven aan gebeurtenissen en acties waarin ze betrokken worden’ (Pinxten en Verstraeten, 1998: 45). Conflicten zijn dus sociale constructies.

In conflicten gaat het om ongelijke situaties, om verschillen tussen (groepen) mensen. Boissevain (1974: 228-229) betoogt dat de verhoudingen tussen alle conflicterende groepen altijd op een of andere manier asymmetrisch zijn in plaats van symmetrisch of gebalanceerd. In elke conflictsituatie is sprake van een asymmetrische relatie tussen degenen met meer en die met minder macht. In alle samenlevingen bestaat een concurrentie om schaarse en waardevolle goederen. Vaak bezitten de ‘gevestigden’ bepaalde middelen waarmee ze macht hebben over de armen, de zwakkeren, de excentriekelingen en de paria’s. Deze groepen vormen daardoor de ‘buitenstaanders’ (anti-establishment) of oppositie categorie (idem).

De impuls voor verandering is altijd aanwezig omdat mensen bepaalde belangen nastreven en anderen zullen proberen de veranderingen die daarmee gepaard gaan tegen te houden (Boissevain, 1979). Meestal gaat het één partij (de gevestigden) erom de situatie zo te houden zoals die is (de status quo handhaven), terwijl de andere deze situatie juist wil veranderen (Elias en Scotson, 1994). Conflicten zijn dus

dynamisch; er is geen sprake van een evenwicht, maar van een instabiele situatie. Aangezien degenen met minder macht meer willen hebben, is er in elke conflictsituatie sprake van dynamiek.

Conflicten in of binnen publieke ruimtes ontstaan wanneer mensen dezelfde ruimte willen gebruiken voor verschillende doeleinden. Het gaat dan om claims op de publieke ruimte waarbij het ene belang zwaarder weegt dan het andere.

In dit onderzoek hebben we de conflicten benaderd als sociale, dynamische constructies, die ontstaan door machtsverschillen en tegenstrijdige gebruikswensen en belangen. In het onderstaande gaan we in op de concepten frames en framing aan de hand waarvan we de conflicten hebben bestudeerd.

2.3 Frames en framing

De basis van ons analytisch kader wordt gevormd door theorieën over framing en re-framing. Een uitgangspunt van deze studie is dat mensen hun betrokkenheid bij en percepties van conflicten in de publieke ruimte uitdrukken met behulp van bepaalde perspectieven of frames. Met behulp van theorieën rondom framing (Gray, 2003; Schön en Rein, 1994; Goffman, 1974; Bateson, 1972, 1979) kunnen we perspectieven, die mensen met betrekking tot conflicten in publieke ruimtes in interactie naar voren brengen, achterhalen en verklaren. De meeste definities van frames delen de aanname dat frames ons helpen om onze kennis en ervaring te organiseren en om de betekenis van nieuwe informatie te sorteren en voorspellen (Tannen, 1979). Frames en framing hebben dus betrekking op een voorstellingsproces waarin we weergeven of uitdrukken hoe we betekenis geven aan dingen (Gray, 2003).

We construeren frames door middel van het sorteren en categoriseren van onze ervaringen; het afwegen van nieuwe informatie ten opzichte van onze eerdere interpretaties, dit met het oog op de doelen die we proberen te bereiken (Gray, 2003; 12). Door dit proces focussen we onze aandacht voor een gebeurtenis of onderwerp door het 'toekennen van betekenis en belang aan elementen binnen het frame en deze los te maken van wat buiten het frame plaatsvindt' (Buechler, 2000). Omgekeerd is het frame dat we in interactie construeren afhankelijk van de context waarin wij ons bevinden.

Een belangrijk aspect van frames is dat ze niet statisch zijn, maar steeds opnieuw worden geconstrueerd in interactie. Dit gebeurt -al dan niet bewust- met het oog op bepaalde doelen die men in de interactie tracht te bereiken. De keuze voor een bepaald frame hangt niet alleen af van de doelen van mensen in de interactie, maar ook van de aanwijzingen die anderen in een interactie geven evenals het repertoire van frames dat al in het geheugen aanwezig is (Bateson, 1972; Gray, 2003). Frames zijn iteratief: zij bepalen de interactie en worden gevormd in interactie door de ervaringen, verwachtingen en belangen van mensen op dat moment (Aarts en Van Woerkum, 2005).

In ons onderzoek hebben we uit de gesprekken met onze respondenten de frames die betrekking hebben op het probleem en de onderlinge verhoudingen tussen de betrokkenen geselecteerd en geanalyseerd.

Gray (2003) onderscheidt verschillende frames die we kunnen gebruiken om conflicten te analyseren en de dynamiek ervan nader te duiden. Zij heeft het onder andere over: 'identity frames' en 'characterization frames'. Identiteits frames beantwoorden de vraag: Wie ben ik? Antwoorden kunnen variëren afhankelijk van hoe het individu zichzelf presenteert ofwel zijn of haar lidmaatschap van sociale groepen naar voren brengt (idem). Karakteriserings frames zijn uitdrukkingen van individuen of groepen over hoe zij een ander zien: Wie zijn zij? (Gray, 2003). Identiteits en karakteriserings frames worden dus geconstrueerd om zichzelf of de eigen groep in een grotere sociale context te plaatsen. Deze frames definiëren hoe een individu of groep zichzelf ziet in relatie tot anderen. Naast deze frames hebben we probleem frames onderscheiden. Probleem frames geven uitdrukking aan hoe mensen praten over het probleem, inclusief oorzaken en oplossingen.

Norbert Elias heeft een verhelderend perspectief geboden op de gespannen relaties tussen groepen mensen in zijn werk over 'De gevestigden en de buitenstaanders' (Elias en Scotson, 1994). Als twee groepen, om wat voor reden ook, elkaar als bedreigend ervaren, treden al heel snel processen van buitensluiten en stigmatiseren op (idem). Het beeld (karakteriserings frame) van de hele groep buitenstaanders ('zij') wordt ingevuld met de 'slechte' kenmerken van het 'slechtste' deel van de groep. En het zelfbeeld (identiteits frame) van de eigen groep ('wij') wordt bepaald door de goede kenmerken van het beste deel van de groep. Een groep kan de ander alleen stigmatiseren als deze een bepaalde machtspositie heeft, waarvan de andere groep is buitengesloten (Elias en Scotson, 1994). Anderzijds kunnen de buitenstaanders het stigma zelf in stand houden doordat zij gaan geloven dat zij minder of slechter zijn: 'give a group a bad name and it is likely to live up to it' (Elias en Scotson, 1994; xxvii). We kunnen ook van self fulfilling prophecies spreken (Merton, 1948).

In het onderzoek hebben we verschillende soorten gesprekken gevoerd en geanalyseerd, te weten: gesprekken tussen de onderzoeker en individuen, gesprekken tussen de onderzoeker en 'wij-groepen' (bestaand uit alleen leden van één groep) en gesprekken waarin de betrokken actoren interacteren in het bijzijn van de onderzoekers. Deze verschillende soorten gesprekken samen met de bovengenoemde frames leveren het volgende analyse kader op:

individuele gesprekken

probleem frames
identiteits frames
karakteriserings frames

gesprekken met leden van 'wij-groepen'

probleem frames
identiteits frames
karakteriserings frames

interacties tussen betrokkenen

probleem frames

identiteits frames

karacteriserings frames

Figuur 2.1: Analysekader

2.4 Bestuursstijlen: van government naar governance

Om de onderzoeksvragen met betrekking tot de rol en het handelen van de overheid te kunnen beantwoorden, maken we gebruik van enkele theoretische noties die de analyse van het handelen van overheden ondersteunen.

Een startpunt van de studie is het besef dat het idee van de maakbaarheid van de samenleving niet langer houdbaar is. Scharpf voorspelde in de jaren zeventig al dat de overheid haar centrale en sturende rol aan het verliezen was. De overheid zou niet meer kunnen functioneren zonder medewerking van talloze andere organisaties en instellingen: beleidsprocessen zouden een 'netwerkachtige structuur' krijgen (Scharpf, 1978). Inmiddels, zo'n vijftientig jaar later, is de gedachte dat beleid duwend en trekkend tot stand komt gemeengoed. Onder invloed van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, zoals culturele en sociale emancipatie van burgers, de informatietechnologische revolutie en de globalisering van economische verhoudingen, zijn rollen en functies van de overheid in een ander daglicht komen te staan (Van Dam et al, 2005). Beleidsprocessen worden beschouwd als voortdurende onderhandelingsprocessen tussen belanghebbenden waarvan de uitkomsten vooraf moeilijk te voorspellen zijn. Het gevolg is dat anders wordt gedacht over bestuur: in plaats van te denken in termen van government, wordt, zowel binnen de overheid zelf (zie bijvoorbeeld Nota Ruimte, 2005) als vanuit bepaalde wetenschappelijke hoeken een zogenoemd governance perspectief gehanteerd.

Government kan gezien worden als een meer traditionele vorm van bestuur. Government verwijst naar de formele instituties van de staat en hun monopolie over rechtmatige, dwingende macht (Stoker, 1998). Government wordt gekenmerkt door de mogelijkheid om beslissingen te nemen en de capaciteit om deze af te dwingen (Stoker, 1998). Zoals Rhodes (1997) het verwoordt: government is gebaseerd op centralisatie en controle. Government als bestuursstijl betekent, kort gezegd, de overheid regeert en de maatschappij volgt. Beleid wordt door de overheid gemaakt en top-down geïmplementeerd.

Governance daarentegen verwijst naar een nieuw proces van besturen. Volgens Hajer et al (2004) betekent een verschuiving van government naar governance dat 'er in toenemende mate sprake is van een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en 'civil society' actoren deelnemen binnen een verscheidenheid van netwerken'. Voor een goed begrip van het concept governance achten

Hajer et al (2004) de term 'beleidsnetwerken' essentieel. Het netwerkperspectief benadrukt de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Van Tatenhove en Leroy, 1995; Rhodes, 1997). In een governance situatie legt de overheid meer verantwoordelijkheden neer in de samenleving. Beleid wordt, afhankelijk van het probleem in meer of mindere mate, interactief ontwikkeld en uitgevoerd.

Het governance perspectief biedt een kader om veranderende processen van besturen te begrijpen (Stoker, 1998). Er bestaat een continuüm aan bestuursstijlen waar overheden gebruik van maken, afhankelijk van het onderwerp en hoe gevoelig dit maatschappelijk ligt. Bijvoorbeeld een continuüm van een autoritaire naar een faciliterende stijl (Pröpper en Steenbeek, 1998). Overheden bewegen zich tussen deze uitersten. Pröpper en Steenbeek beschrijven een participatie ladder bestaand uit zeven stijlen:

- 1 een gesloten autoritaire stijl (geen participatie)
- 2 een open autoritaire stijl (doelgroepen onderzoek)
- 3 een gesloten participatieve stijl (consultatie over gesloten vraagstelling)
- 4 een open participatieve stijl (adviseren over een open vraagstelling)
- 5 een delegerende stijl (meebeslissen)
- 6 een samenwerkende stijl (evenwichtige inbreng)
- 7 een faciliterende stijl (participanten worden ondersteund om de zaken zelf te regelen)

De verandering van government naar governance impliceert veranderingen van overheden, maar ook van de overige actoren die in het besluitvormingsproces deelnemen. Verantwoordelijkheden die exclusief aan de overheid behoorden, moeten nu worden verdeeld (Stoker, 1998). Er zijn geen voorgeschreven regels die bepalen wie verantwoordelijk is, wie autoriteit heeft over wie en welke mate van verantwoordelijkheid verwacht mag worden (Hajer et al., 2004). Afhankelijk van de situatie worden beslissingen genomen over de gewenste bestuursstijl.

Ook op het gebied van ruimtelijke ordening wil de Nederlandse overheid meer verantwoordelijkheden in de maatschappij neerleggen (meer faciliteren). Tegelijkertijd wordt echter van haar verwacht dat zij het algemeen belang waarborgt en problemen of conflicten met betrekking tot publieke ruimtes oplost. De vraag is hoe overheidsinstanties hier in de praktijk mee omgaan.

Samenvattend kunnen we stellen dat er een verschuiving van government naar governance als gewenste bestuursstijl gaande is. In een governance perspectief heeft de overheid een faciliterende rol en liggen veel verantwoordelijkheden voor het ontwikkelen van beleid met betrekking tot maatschappelijke problemen in de samenleving zelf. De verdeling van verantwoordelijkheden is niet vanzelfsprekend en vaak onduidelijk. Governance vraagt een andere houding van overheden, maar ook van maatschappelijke actoren. We kunnen een ideaaltypsich onderscheid maken tussen beide bestuursstijlen op grond van een aantal kenmerken:

Kenmerken van een op government gerichte besturingsstijl:

- formele instituties van de staat en hun monopolie over rechtmatige, dwingende macht (Stoker, 1998)
- de overheid heeft de mogelijkheid om beslissingen te nemen en de capaciteit om deze af te dwingen (Stoker, 1998)
- centralisatie en controle (Rhodes, 1997)
- top-down ontwikkeling en uitvoering van beleid

Kenmerken van een op governance gerichte besturingsstijl:

- een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en 'civil society' actoren deelnemen binnen een verscheidenheid van netwerken (Hajer et al., 2004)
- informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen
- wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Van Tatenhove en Leroy, 1995; Rhodes, 1997)
- een faciliterende rol in plaats van een initiërende en/of uitvoerende rol voor de overheid
- beleid wordt, afhankelijk van het probleem in meer of mindere mate, interactief ontwikkeld en uitgevoerd

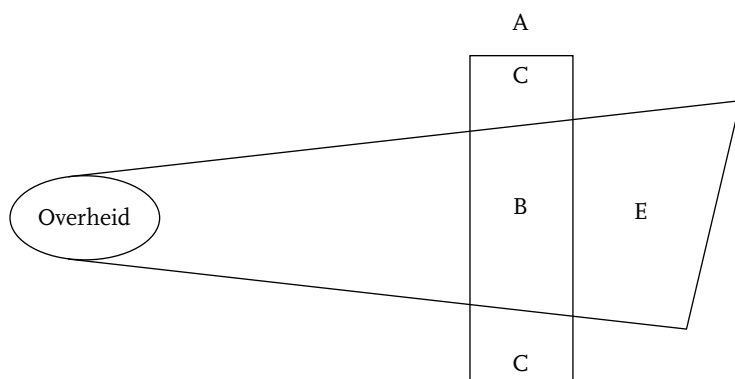
Op basis van de genoemde kenmerken kunnen we de in het onderzoek gehanteerde bestuursstijlen nader duiden. In dit onderzoek gaan wij na in hoeverre sprake is van governance: welke besturingsstijlen worden toegepast en met welke consequenties?

2.5 Maatschappelijke problemen en percepties en handelen van overheden

De rollen en het handelen van betrokken overheden komen tot uitdrukking in de karakteriserings frames die andere partijen over hen uitten evenals de identiteits frames die vertegenwoordigers van overheden zelf naar voren brachten. Echter wat een overheid concreet doet met een bepaald onderwerp en waarom zij aan sommige zaken wel en andere geen aandacht schenkt, wordt ingegeven door hetgeen bij overheden in beeld komt en door de mensen die uiteindelijk het beleid ontwikkelen en uitvoeren. In deze paragraaf komen een drietal concepten over overheidshandelen aan bod, te weten: 1) het zingevingskader van de overheid van Wagemans, 2) de 'policy windows' van Kingdon, en 3) 'street-level bureaucracy' van Lipsky. Wagemans laat zien dat een probleem dusdanig geformuleerd moet worden dat de overheid dit ook als probleem herkent. Kingdon beschrijft welke omstandigheden er nodig zijn om een onderwerp tot de overheidsagenda door te laten dringen en Lipsky laat zien hoe bepalend de street-level bureaucrats zijn in de uitvoering van overheidsbeleid.

Het zingevingskader van de overheid (Wagemans)

Wagemans (1998) benadert het handelen van overheden vanuit een constructivistisch oogpunt. Wat wij waarnemen van de werkelijkheid, is afhankelijk van de betekenis die wij aan de werkelijkheid toekennen. Het gaat dus niet zozeer om de werkelijkheid zoals die 'is', maar om de vraag hoe wij de werkelijkheid 'zien'. Wagemans veronderstelt dat niet alleen mensen of burgers hun handelen baseren op werkelijkheidsconstructies, maar dat overheden dit evengoed doen. Een overheid verleent betekenis aan bepaalde onderwerpen op basis van het formele zingevingskader. Iedere beleidsinterventie is gebaseerd op beelden van de werkelijkheid en van de manier waarop een bepaalde andere, gewenste situatie bereikt kan worden. 'Er is sprake van een bepaalde manier van kijken, van percepties, van werkelijkheidsdefinities, van zingeving' (Wagemans, 1998). Schematisch kan het formele zingevingskader als volgt worden weergegeven:



Figuur 2.2: Het formele zingevingskader van de overheid (Wagemans, 1998)

Gebied A omvat de verzameling van werkelijkheidsdefinities van maatschappelijke actoren. Gebied B omvat de verzameling maatschappelijke werkelijkheidsdefinities die betekenis hebben binnen het dominante formele overheids perspectief. De gebieden C stellen werkelijkheidsdefinities voor die maatschappelijk relevant zijn, maar binnen het formele kader geen betekenis hebben. Gebied E heeft betrekking op werkelijkheidsdefinities die betekenisvol zijn binnen het kader van de overheid, maar die voor maatschappelijke actoren betekenisloos zijn.

De wijze waarop de overheid de werkelijkheid definieert komt lang niet altijd overeen met de percepties en ervaringen van burgers. Dat brengt de noodzaak tot herformulering of vertalen met zich mee. Een burger moet proberen om zijn situatie dusdanig te beschrijven dat zijn probleem ook voor de overheid relevant wordt. Met andere woorden, zij moeten het probleem zodanig verwoorden dat het binnen het formele zingevingskader van de overheid past. Burgers worden tot herdefiniëring van hun werkelijkheidperceptie gedwongen door de dominantie van het formele

kader. 'Die dominantie houdt in dat informatie voor de overheid slechts betekenis heeft voor zover die informatie relevant is binnen dit formele overheidsperspectief' (Wagemans, 1998: 10). Een burger die daar niet voor is opgeleid, is normaal gesproken niet in staat zijn probleem te vertalen en is daarom genoodzaakt zich te beroepen op de deskundigheid van derden, zoals bijvoorbeeld juristen.

Het formele zingevingskader bepaalt wat voor een overheid wel en wat niet relevant is. Een gevolg daarvan kan zijn dat maatschappelijke problemen, die niet binnen dit zingevingskader passen, simpelweg niet bestaan voor de overheid. Met als resultaat dat ze ook niet tot de beleidsagenda doordringen. De vraag is dan: wanneer komt een probleem op de agenda van de overheid?

Policy windows (Kingdon)

Onderwerpen of conflicten komen niet vanzelfsprekend onder de aandacht van overheden of met andere woorden: een onderwerp komt niet zomaar op de agenda van bestuurders. Een eerste aspect dat van invloed is op de beleidsagenda is de continue stroom van problemen die het overheidssysteem passeert. De overheid kan niet aan al die problemen aandacht besteden. Een crisis of andere prominente gebeurtenis kan een signaalfunctie hebben waarmee een probleem onder de aandacht van bestuurders komt. Kingdon (1984) gebruikt een vliegtuigramp als voorbeeld. Zo'n ramp kan ervoor zorgen dat luchtvaartveiligheid op de agenda komt. Een tweede aspect dat bijdraagt aan de vorming van overheidsagenda's is het proces van de geleidelijke verzameling van kennis en inzichten onder de specialisten op een bepaald beleidsterrein en de ontwikkeling van beleidsvoorstellen door deze specialisten. Het aanwezig zijn van beleidsvoorstellen biedt zicht op een oplossing. In de derde plaats beïnvloeden politieke processen de agenda. 'Swings in national mood', veranderingen in de publieke opinie, verkiezingsuitslagen, veranderingen in het bestuur, nieuwe ministers of wethouders, kunnen allemaal grote effecten hebben op wat er op de agenda staat.

Kingdon spreekt over 'policy windows' die zich op bepaalde momenten openen waardoor er ruimte komt om een onderwerp op de agenda, en dus onder de aandacht van de bestuurders en degenen die met hen werken, te krijgen. Om policy windows te openen zijn dus drie processen van belang: ten eerste de her- en erkenning van het probleem, ten tweede het voorhanden zijn van alternatieven of oplossingen en ten derde een gunstige politieke situatie. Alleen als deze drie processen samenkomen, maakt het onderwerp een kans om op de agenda te komen of, als het daar al op staat, op de prioriteitenlijst te stijgen.

Om een probleem ook als dusdanig erkend te krijgen moet er iets gebeuren dat verantwoordelijke personen binnen een overheid niet kunnen negeren. 'Basically a window opens because of a change in the political stream (...); or it opens because a new problem captures the attention of governmental officials and those close to them' (Kingdon, 1984: 168). Soms opent een window enigszins voorspelbaar, maar

vaker komt zo'n opening onvoorspelbaar. Kingdon gebruikt een voorbeeld van een golfsurfer: als je iets op de overheidsagenda wilt krijgen, moet je net als een surfer klaarliggen, liggen wachten op de grote golf. Als die golf komt, moet je klaar zijn om te gaan, moet je bereid zijn om te peddelen. Als je niet bereid bent om op dat moment te peddelen, surf je niet op die golf en duurt het misschien weer heel lang voor er een nieuwe grote golf komt. Het onderwerp of de oplossing komen dan dus niet of pas veel later op de agenda.

Policywindows openen zich zelden en zijn niet lang open. Specifieke gebeurtenissen kunnen er voor zorgen dat er een kans is dat policy windows zich openen. We kunnen daarbij denken aan verkiezingen, wisselingen van regeringscoalities of in het college van burgemeester en wethouders of de vaststelling van de begroting.

Street-level bureaucracy (Lipsky)

In de klassieker *Street-Level Bureaucracy*, *dilemmas of the individual in public services* (1980) behandelt de bestuurskundige Lipsky in de strategieën die individuen binnen overheden ontwikkelen met als doel om te kunnen gaan met de verschillen tussen werkelijkheidsbelevingen van burgers en van ambtenaren. 'Street-level bureaucrats' zijn (semi) ambtenaren die in hun functie direct contact hebben met burgers en op die manier invulling geven aan hoe burgers het overheidsbeleid ervaren. Street-level bureaucraten maken beleid binnen het beleid. Zij creëren mogelijkheden binnen de beperkte visie van de overheid en binnen de abstractie van het geformuleerde beleid.

Street-level bureaucraten proberen een balans te vinden tussen medelijden en flexibiliteit enerzijds en onpartijdigheid en strakke handhaving van regels anderzijds. Daartoe ontwikkelen zij bepaalde aanpassingsstrategieën die hun werk mogelijk maken. Een voorbeeld van zo'n strategie is het flexibel toepassen van regels. Soms worden deze heel strak nageleefd bijvoorbeeld om onmogelijke wensen van burgers af te wimpelen. Terwijl in andere gevallen overtredingen door de vingers worden gezien, regels even vergeten worden of kwesties zodanig worden geformuleerd dat ze formeel gesproken binnen de regel vallen.

We gebruiken de inzichten van Lipsky om de pogingen van ambtenaren om flexibel invulling te geven aan het overheidsbeleid nader te duiden.

Samengevat gaat het om de vraag hoe genoemde mechanismen en processen naar voren komen in de frames die betrokkenen construeren van overheidsinstanties. Met andere woorden: hoe wordt gepraat over het probleem (de urgentie ervan, de oplossing, de verantwoordelijke ambtenaar) en over het proces van agendasetting (wat doen ambtenaren/andere betrokkenen om het probleem op de agenda te krijgen?). In hoofdstuk 4, 5 en 6 worden deze vragen als onderdeel van de onderzoeksvragen beantwoord.

3 Methode van onderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we een aantal belangrijke methodische keuzes uiteen. We beargumenteren waarom we gekozen hebben voor kwalitatief onderzoek (3.2). Vervolgens bespreken we in 3.3 de opzet van het onderzoek. In 3.4 gaan we in op de selectie van de conflicten en de gesprekspartners. Ten slotte besteden we in 3.5 aandacht aan de validiteit van het onderzoek en de status van de conclusies.

3.2 Kwalitatief onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd volgens een kwalitatieve methode. Over het algemeen wordt voor kwalitatief onderzoek gekozen wanneer flexibel moet worden ingespeeld op hetgeen men in de onderzoekssituatie tegen komt of vanwege een bepaalde vraagstelling. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen naar de betekenis achter sociale processen, interacties, sociale relaties, gedragingen en houdingen (Maso en Smaling, 1998). In dit onderzoek gaat het om percepties van betrokken partijen in conflicten. We zijn op zoek gegaan naar de frames (zie 2.3) die de betrokkenen van het conflict en elkaar naar voren brengen. Frames van mensen laten zich goed onderzoeken als mensen de gelegenheid krijgen om hun eigen verhaal te vertellen, niet als zij van te voren vastgestelde vragen van de onderzoeker moeten beantwoorden.

Kwalitatief onderzoek is een vorm van empirisch onderzoek die zich laat typeren aan de hand van de manier van informatie verzamelen, de aard van de gegevens die dat oplevert, de iteratieve relatie tussen gegevens en concepten, en het specifieke ontwerp van het onderzoek (Wester en Peters, 2004). De informatieverzameling is open en flexibel. Met betrekking tot het onderwerp gaat het vooral om alledaagse betekenisgeving en om alledaagse relaties tussen verschijnselen zoals die gedragen worden door het gewone taalgebruik. 'Typerend voor kwalitatief onderzoek is een opzet waarbij het verzamelen en analyseren van gegevens elkaar cyclisch-iteratief afwisselen' (Wester en Peters, 2004: 42-43). Tijdens het onderzoek hebben we met de resultaten uit het eerste gesprek, de vragen tijdens het tweede verdiept, etc. De theoretische concepten hebben gaandeweg het onderzoek een concrete betekenis

gekreken. We zijn ervan uitgegaan dat tijdens of na de interpretatie van elk gesprek de mogelijkheid bestaat dat er nieuwe informatie aan het licht komt, of dat we tot nieuwe inzichten komen, tot het moment waarop een zekere verzadiging is bereikt. Kwalitatief impliceert dat het hier niet gaat om een statistisch representatief interviewresultaat, maar om zoveel mogelijk ideeën, argumenten en informatie over een bepaald onderwerp boven tafel te krijgen en die vervolgens goed onderbouwd en in een logisch verband te presenteren. Het analyseproces, bestaande uit interpretatie en categorisering van de onderzoeksdata is zo expliciet mogelijk weergegeven waarbij het gebruik van data wordt geïllustreerd aan de hand van citaten van gesprekspartners.

3.3 Onderzoeksopzet

In deze studie hebben we twee conflicten onderzocht, die te maken hebben met de beperkte toegankelijkheid van de openbare ruimte waarin zij zich afspelen.

Door de frames te bestuderen die de betrokken partijen over het probleem en elkaar naar voren brengen, worden onderlinge relaties en de rol en het handelen van overheden zichtbaar gemaakt. Het specifieke geval is het vertrekpunt: op voorhand is slechts een beperkt aantal grove categorieën onderscheiden. Vervolgens is het conflict vanuit de percepties vanuit alle verschillende betrokkenen bestudeerd. Op die manier willen we inzichten verschaffen in de complexiteit van factoren die de ontwikkeling van het conflict hebben bepaald. Door individuele perspectieven te verbinden met de perspectieven van anderen en met de context overstijgen we de subjectiviteit van de betrokken individuen (Wester en Peters, 2004).

Aan het onderzoeksproces kan ruwweg een aantal fases worden onderscheiden die elkaar deels hebben overlapt en afgewisseld:

1 Oriëntatie

Deze fase bestond uit het lezen van literatuur over allerlei zaken die met het onderwerp te maken hebben, variërend van krantenartikelen tot wetenschappelijke artikelen. Om meer inzicht te verkrijgen in het type conflicten dat zich afspeelt in publieke ruimtes en om mogelijk interessante cases te achterhalen en in contact te komen met diverse betrokkenen zijn bovendien gesprekken gevoerd met een aantal sleutelinformanten (zie bijlage 2). Deze eerste fase heeft geresulteerd in een uitgewerkte onderzoeksopzet, bestaand uit:

- een theoretisch kader
- een bijbehorende lijst van gespreksonderwerpen
- een definitieve keuze voor de casussen

2 Dataverzameling

In deze fase hebben we voornamelijk gesprekken en groepsgesprekken gevoerd. Op basis van theorieën en concepten over conflicten (zie 2.2), framing (zie 2.3)

en governance (zie 2.4) is een beperkt aantal gespreksthema's geselecteerd waarmee we de gesprekken met betrokkenen hebben gestructureerd. Het gaat om de volgende thema's:

- Het conflict (probleem, oorzaken, oplossing)
- Percepties van betrokkenheid van verschillende actoren
- De gepercipieerde machtsverhoudingen (strategieën, machtsmiddelen)

Deze thema's zijn ter voorbereiding op de gesprekken omgewerkt in een aantal concrete vragen (zie Bijlage I).

Naast het voeren van gesprekken hebben we het dossier van het zandwegen-conflict bestudeerd. In het pleinconflict hebben we een aantal bewonersbijeenkomsten, georganiseerd vanuit het wijkbureau van de gemeente, bijgewoond. Daarnaast hebben we zelf drie bijeenkomsten georganiseerd waarin verschillende actoren met elkaar in gesprek gingen.

3 Analyse

Deze fase omvatte de analyse van de verkregen informatie. Alle gesprekken zijn digitaal opgenomen, vervolgens letterlijk uitgetypt en gestructureerd aan de hand van de frames die we op voorhand met behulp van literatuur (onder andere Gray, 2003) geformuleerd hebben (zie analysekader 2.3). De uitgeschreven gesprekken zijn herhaaldelijk gelezen en met elkaar vergeleken. Delen van de teksten zijn vervolgens gecodeerd, gecategoriseerd, geanalyseerd en geïnterpreteerd aan de hand van theorieën en concepten (zie hoofdstuk 2).

De analyse vormt de verbinding van het verzamelde materiaal met de probleemstelling en met de theorie die het onderzoek mede richting heeft gegeven. De analyse wordt onderbouwd met: 1) een zo helder mogelijke uiteenzetting van de logica waarmee verklarende mechanismen uit het veldmateriaal gevonden en beschreven worden; en 2) met ondersteunende theorieën voor de gesignaleerde mechanismen. Het is de bedoeling om op die manier te komen tot een goed beargumenteerd en daarom plausibel verhaal (Aarts, 1998).

4 Verslaglegging

De laatste fase betreft de verslaglegging van het onderzoek. In hoofdstuk 1 tot en drie hebben we een aantal inleidende zaken behandeld. In hoofdstuk 4 tot en met 6 worden de resultaten besproken. Ter ondersteuning en illustratie van onze analyses maken wij gebruik van citaten uit de gesprekken die wij met onze gesprekspartners voerden. Deze citaten zijn letterlijk, echter in een aantal gevallen hebben de auteurs deze bewerkt: in het geval dat de anonimiteit in het geding kwam, om de leesbaarheid te vergroten en om de lezer (u) van ontbrekende informatie te voorzien. Deze bewerkingen geven we aan door ze tussen vierkante haken [...] te plaatsen. In hoofdstuk 7 volgen tot slot de conclusies en de discussie.

3.4 Selectie van de casussen en de gesprekspartners

Voor de selectie van de casussen hebben we de volgende criteria gehanteerd:

- er is sprake van een conflict,
- het conflict speelt zich af in de publieke ruimte, en
- de toegankelijkheid van die ruimte is op één of andere wijze beperkt.

Met betrekking tot openbaar toegankelijke ruimtes zijn verschillende categorisering mogelijk: zo kunnen we binnenruimtes (bibliotheek, stationshal, museum, ziekenhuis, universiteit) onderscheiden van buitenruimtes (park, stadsplein, recreatiegebied, natuurgebied), of openbare ruimtes die, in principe, altijd voor iedereen toegankelijk zijn (pleinen) versus ruimtes waar de mogelijkheid van toegang op een of andere manier beperkt is (park met openingstijden, musea etc.). In dit onderzoek hebben we gekozen voor twee buitenruimtes die in principe altijd voor iedereen toegankelijk horen te zijn: een plein en zandwegen.

Conflicten over publieke ruimtes hebben te maken met ‘competing claims’ (concurrerende aanspraken) op de publieke ruimte in kwestie. Meerdere (groepen) mensen willen dezelfde ruimte gebruiken voor verschillende doeleinden, die niet goed samen gaan dan wel niet door de andere groep worden getolereerd.

Een ander criterium in onze selectie was verschil: de cases moesten voldoende van elkaar verschillen zodat vergelijking ten behoeve van een dieper inzicht vruchten afwierp. Wij hebben gekozen voor een conflict over het uit de openbaarheid nemen van zandwegen in het landelijk gebied en een conflict over een plein in een grote stad waar jongeren overlast veroorzaken.

Voor de selectie van de gesprekspartners was het criterium dat zij betrokken moesten zijn bij het conflict. We wilden de conflicten belichten vanuit het perspectief van diverse betrokkenen. Om die reden hebben we respondenten gesproken van alle betrokken partijen. Door ons te verdiepen in de conflicten en in de gesprekken met de sleutelinformanten, evenals door aanwezig te zijn op informatieavonden, vonden we de verantwoordelijke personen binnen de overheden. Via de sneeuwbalmethode zijn we vervolgens aan de andere gesprekspartners gekomen.

In het zandwegenconflict hebben we gesproken met negen personen: de voormalig wethouder, de huidige verantwoordelijk ambtenaar, de toenmalige secretaris van de onafhankelijke commissie bezwaar en beroep die tegenwoordig de betrokken ambtenaar is vanuit juridische zaken, de landschapscoördinator van de gemeente, een projectmedewerker van Stichting Wandelplatform-LAW, de regioconsulent van de Koninklijke Hippische Sportfederatie, een inwoner van de gemeente die veel van de paden gebruik maakt en twee met hun bedrijf aan één van de zandwegen grenzende boeren.

In het pleinconflict hebben we individueel gesproken met zeven personen: de verantwoordelijke wethouder, de assistent wijkmanager, de jongerenwerker, de opbouwwerker, de wijkagent, de wijkagent jeugd en de pastor van de aangrenzende kerk. Daarnaast hebben we een groepsgesprek gevoerd met drie omwonenden en

een groepsgesprek met drie jongeren. Tot slot hebben we ons gemengd in een interactie tussen vier jongens/mannen en vijf omwonenden.

In totaal zijn dus zestien individuele gesprekken gevoerd van één tot anderhalf uur en drie groepsgesprekken van ongeveer anderhalf uur.

3.5 Status van de conclusies

Zoals gezegd is dit onderzoek uitgevoerd volgens een kwalitatieve methode waarbij de nadruk lag op het achterhalen en begrijpen van de frames die mensen met betrekking tot het conflict en de andere betrokkenen naar voren brachten. Het gaat er ons niet om generaliserende uitspraken te doen, geldend voor soortgelijke conflicten op basis van representatieve aantallen.

Een belangrijk punt is de specifieke aard van de informatie die naar voren kwam uit de gesprekken en waar de conclusies voor een groot deel op gebaseerd zijn. Het resultaat van ieder gesprek is het resultaat van de interactie tussen de betrokken partijen. In dit geval zijn dat de gesprekspartners en de onderzoekers, meerdere leden van de groepen en de onderzoekers, en leden van conflicterende groepen in interactie in het bijzijn van de onderzoekers. Om die reden hebben we de interactie als analysemoment genomen, en niet de antwoorden op mogelijk gestelde vragen.

Aan de betrouwbaarheid en interne validiteit (geldigheid van de resultaten binnen het onderzoek) is aandacht besteed door:

- Helderheid te verschaffen over de gebruikte methode en keuzemomenten
- De analyse zichtbaar te maken
- Zorg te dragen voor theoretische verzadiging, gericht op generalisatie van de resultaten naar theoretische beweringen in plaats van naar populaties of verzamelingen (Bryman, 1988 in: Silverman, 2001).

De betrouwbaarheid van een onderzoek kan vergroot worden door gebruik te maken van goede dataregistratie apparatuur. De interne validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door het opnemen en letterlijk uitschrijven van de gesprekken, door de analyse en interpretatie zichtbaar te maken en door de resultaten te vergelijken met bestaande theorieën en andere empirische bevindingen.

De externe validiteit (of de onderzoeksresultaten naar een groter geheel gegeneraliseerd mogen worden) wordt bepaald door degenen die de onderzoeksresultaten tot zich nemen en de mate waarin deze herkenbaar of toepasbaar zijn op hun eigen situatie. Er zijn slechts twee conflicten bestudeerd die wellicht enigszins vergelijkbaar zijn met soortgelijke conflicten op andere plaatsen. De situatie op andere plaatsen zal echter nooit helemaal overeenkomen met die in deze conflicten. In elk conflict zijn andere mensen betrokken met andere belangen, ideeën en percepties. Daarnaast hebben verschillende gemeentes ander beleid en andere prioriteiten met daarbij behorende budgetten en programma's. De resultaten zijn dus niet zonder meer geldig voor andere gevallen en mogen niet als harde feiten worden gepresen-

teerd. Ze moeten eerder gezien worden als voorbeelden van communicatie, frame-constructie en overheidshandelen in conflicten met betrekking tot publieke ruimtes. Daartegenover staat dat de verschillende communicatie strategieën die onze gesprekpartners toepasten algemeen zijn, zoals herkenning in zowel theorie als in andere praktijken laat zien. Op basis van die resultaten doen wij toch aanbevelingen over de aanpak van dit soort conflicten en de rol die communicatie daarin kan spelen.

Ten slotte iets over de gehanteerde theoretische perspectieven met betrekking tot framing. Uit een scala aan mogelijkheden hebben we voor deze theoretische benadering gekozen. Uiteraard hebben persoonlijke voorkeuren en achtergronden van de onderzoekers hier een rol gespeeld. Belangrijk is zich te realiseren dat de ene benadering de andere niet hoeft uit te sluiten. Vaak zullen zij eerder aanvullend zijn ten opzichte van elkaar. Wel geven bepaalde theorieën meer afdoende verklaring voor waargenomen feiten of verschijnselen dan andere. Het is uiteindelijk aan de lezer om te beoordelen of de door ons gebruikte benadering inderdaad een adequate analyse biedt.

4 Het plein

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over een conflict dat zich afspeelt op een plein in een stad in midden Nederland. Het plein ligt in een wijk waar veel ouderen, laagopgeleiden en immigranten wonen. Op het plein wordt volgens buurtbewoners overlast veroorzaakt door de jongens die daar rondhangen. Volgens de omwonenden maken de jongens lawaai, laten zij rommel achter, plassen ze in het portaal van de aan het plein grenzende kerk en jagen ze voorbijgangers angst aan. Sommige jongeren zouden zich bovendien schuldig maken aan criminele activiteiten zoals straatroof, drugsdealen en autokraken.



Figuur 4.1: Plattegrond van het plein

Het plein bestaat uit een grasveld met wat bosjes, een bankje en twee monumenten. Het plein wordt aan één kant omgeven door winkels, aan een andere kant bevindt zich een kerk en aan een volgende kant flats. Tussen het veld en de gebouwen is een eenrichtingsweg en een trottoir. Aan de voorkant van het plein is de verkeerssituatie behoorlijk ingewikkeld met gescheiden busbanen, stoepen, fietspaden, gewone rijbanen, een busstation en stoplichten. Het plein is redelijk donker en wordt als onoverzichtelijk ervaren.

4.2 Betrokken partijen

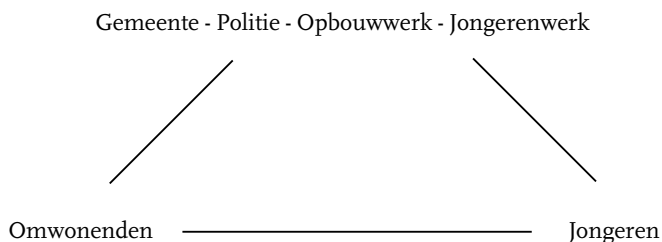
De conflicterende partijen bestaan uit omwonenden en jongeren. De jongeren zijn tussen de acht en ongeveer achtentwintig jaar oud en voor het merendeel van Marokkaanse afkomst. De jongens bestaan uit meerdere groepen in wisselende samenstelling. De groepen verschillen in aanwezigheid op het plein en in de overlast die zij veroorzaken. De jongens maken zowel gebruik van het plein zelf als van de aangrenzende winkels waaronder een belwinkel.

De omwonenden zijn veelal blanke Nederlanders variërend in leeftijd en opleidingsniveau. Alhoewel wij spreken over 'de bewoners' of 'de omwonenden' verschillen zij van persoon tot persoon, ook in de wijze waarop zij het conflict framen. Een aantal bewoners die wij spraken, maakte het onderscheid tussen zichzelf en de 'bange bewoners'. We kunnen een grove verdeling maken tussen bewoners die contact hebben met de jongens, hen op hun gedrag durven aan te spreken en niet bang zijn en bewoners die geen contact hebben, de jongens dus niet op hun gedrag aanspreken en bang zijn.

Naast omwonenden en jongeren zijn overheidsinstanties in diverse rollen bij het conflict betrokken: de gemeente door middel van een medewerker wijkveiligheid, een assistent wijkmanager met als aandachtsgebied wijkveiligheid en een wethouder verantwoordelijk voor wijkveiligheid, het welzijnswerk middels een jongerenwerker, ambulante jongerenwerkers en opbouwwerkers, en de politie in de vorm van meerdere wijkagenten en gewone agenten.

Twee wijkagenten zijn sinds mei 2005 werkzaam, daarvoor is er een jaar geen wijkagent aanwezig geweest. Een van de wijkagenten heeft binnen zijn functie speciale aandacht voor de jeugd. Tijdens het onderzoek werd bekend dat een derde wijkagent was aangenomen. Naast de wijkagenten, zijn er diverse andere politie teams actief.

Wij gebruiken in dit hoofdstuk termen als 'de omwonenden', 'de jongeren', 'de politie', 'de gemeente' en 'het welzijnswerk' om onze gesprekspartners te duiden. Dit betekent niet dat we uitspraken doen geldend voor alle mensen die onder die aanduiding zouden kunnen vallen of binnen die organisaties werken. Deze algemene termen gebruiken we om het onderscheid duidelijk te maken en de anonimiteit van onze gesprekspartners te waarborgen. Als we het hebben over de overheidsinstanties of de instanties, bedoelen we politie, gemeente en welzijnswerk.



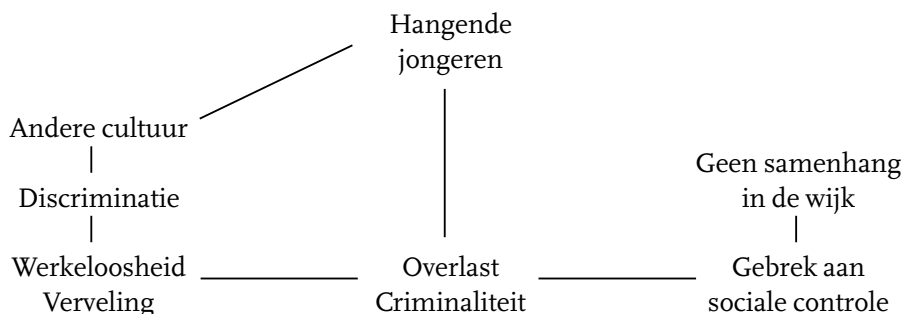
Figuur 4.2: De betrokken partijen in het pleinconflict

4.3 Percepties van het probleem, oorzaken en oplossingen

Het verschil in percepties over het plein en wat daar gebeurt, wordt meteen duidelijk wanneer de verschillende betrokkenen vertellen wat het plein voor hen betekent. De jongeren praten over een ontmoetingsplek, waar ze gezellig met elkaar samenkomen. Als we echter naar de omwonenden luisteren is het plein een hangplek waar jongeren herrie maken en troep achter laten en waar criminelen zich ophouden.

Verschillende betrokkenen geven aan dat het om een 'multi-problem' gaat, bestaand uit meerdere problemen, waarvan de oorzaken niet allemaal op wijkniveau, maar veelal op een hoger niveau liggen. We kunnen denken aan meer algemene problemen in zogenaamde achterstandswijken, zoals hoge werkloosheid en een hoge concentratie van mensen met verschillende culturele achtergronden die dicht bij elkaar wonen in flats of kleine huizen. Tijdens de gesprekken brachten de omwonenden meerdere keren naar voren dat er geen sociale controle meer is en mensen zich individualistisch opstellen: 'En nu doet iedereen 's avonds de gordijnen dicht en verwacht dat de politie het oplost.' Ook werd aangegeven dat er geen samenhang is in de wijk, waardoor mensen zich niet organiseren en er geen gezamenlijke actie ondernomen wordt.

Een ander probleem dat in bijna alle gesprekken naar voren werd gebracht is de lastige situatie waarin jongeren, (met ouders) afkomstig uit een andere cultuur dan de Nederlandse, zich bevinden. Gesproken werd over de geringe kansen die deze jongeren in de Nederlandse maatschappij krijgen als het gaat om banen en stages, maar ook op de (veelal negatieve) manier waarop zij worden benaderd in veel voorkomende situaties in het dagelijkse openbare leven. Zowel omwonenden als medewerkers van overheidsinstanties suggereren dat de jongeren zich noch buitenlander, noch Nederlander voelen en zich als gevolg daarvan niet thuisvoelen in de Nederlandse maatschappij. Mensen construeren als het ware probleembomen om het probleem te duiden:



Figuur 4.3: Probleemboom multi-problem

Binnen het ‘multi-problem’ frame benadrukken de betrokkenen bepaalde aspecten en noemen zij andere zaken niet. In het onderstaande gaan we dieper in op de probleem frames die de betrokken partijen naar voren brachten. We behandelen achtereenvolgens de probleem frames van de omwonenden, jongeren, welzijnswerk, politie en gemeente.

Omwonenden

Over het algemeen framen de omwonenden het probleem als ‘overlast’ bestaande uit bevuiling, lawaai, intimidatie en criminaliteit. Een deel van de bewoners voelt zich daardoor niet veilig in de buurt. Een bewoonster verwoordde het probleem als volgt:

‘...de ruiten worden bespuugd, de monumenten worden bepist. Het is één grote ellende. En als er dus een trouwerij is: de bruidjes komen uit de kerk en de ruiten zijn uit de auto geslagen door jongetjes van 7 jaar en je spreekt ze er op aan, dan heb je de andere dag een baksteen door je ruit...We worden gewoon belaagd hier op het plein.’

Een van de veelvuldig genoemde oorzaken betreft de inrichting van het plein en de infrastructuur rondom het plein. De pastor van de aan het plein gelegen kerk vertelt:

‘Nou dat het plein verder slecht verlicht is en dat er dus aan de infrastructuur van alles mis is dat weet u ook. Ik bedoel volgens mij ligt daar ook één van de problemen. He dus ik bedoel: het trekt aan.’

Een andere oorzaak wordt gevonden in het gebrek aan contact met de migranten, waardoor onbegrepen gedrag niet wordt uitgelegd. In het groepsgesprek met alleen Nederlandse omwonenden en een bewonersavond waarop alleen Nederlandse

omwonenden aanwezig waren, werden nogal wat meningen geuit over het gedrag van 'de anderen'. Zo is een aantal Nederlandse vrouwen van mening dat migrantenvrouwen op hen neerkijken, omdat ze er geen contact mee krijgen en er 'geen vat op krijgen'.

- A [...] 'Maar dan komen ze zo allemaal aanlopen, nou dan kijken ze gewoon op je neer. En die wonen hier toch al jaren en wij wonen hier ook al jaren.'
- B 'Maar het komt ook omdat ze denk ik de taal niet kennen.'
- A 'Ik heb het gezegd tegen dat jochie wat naast me zat: ik zeg de mannen, nou met de mannen haal ik nog wel eens een geintje uit. Verleden keer sta ik bij de Boni [een supermarkt, MvL, NA en CvW], staan er een paar koeken te eten. Ik zeg: he wat is dat zijn jullie hier stiekem koeken aan het eten, ik kende heel die mannen niet, ja van gezicht. Nou die vonden het hartstikke leuk. Ja maar lekker hoor mevrouw, lekker. Ik zeg: ja dat mag je vrouw niet weten he. Maar die wijven die daar zeg ik nog geen eens wat tegen. Die kijken gewoon op ons neer, eerlijk waar. Ik zeg altijd: ik discrimineer echt niet en ik praat tegen iedereen, maar tegen die lui niet. Daar krijg je geen vat op die wijven.'
- B 'En je ziet ze ook haast nooit, alleen de kinderen van school afhalen, dat is het enigste wat ze doen.'

De bewoners zien niet in waarom de jongens tot heel laat op straat kunnen of willen hangen en waarom zelfs volwassen mannen op het plein hangen. Als je naar school moet of moet werken, kan je volgens de omwonenden niet ook nog laat op straat zijn. Ze veronderstellen dat de jongens het niet gezellig hebben thuis en snappen niet waarom jongens van vierentwintig jaar en ouder nog een buurthuis willen. Ze maken vergelijkingen met zichzelf toen ze jong waren en met hun zonen op die leeftijd, die ook geen buurthuis en activiteiten nodig hebben of hadden.

'Maar als zij hard moeten werken. Dan zijn ze 's avonds te moe om rottigheid uit te gaan halen, want dan blijven ze wel thuis. Want als ze goed hard moeten werken zijn ze wel moe 's avonds om geen dingen te doen. Want mijn zoon kan ook niet de hele dag in een buurthuis gaan zitten hangen.'

Onder een aantal omwonenden leeft het idee dat de immigranten worden voorgehouden, dat praktijken van immigranten getolereerd worden, die van Nederlanders nooit zouden worden geaccepteerd. Hetzelfde idee leeft overigens ook onder de jongeren: Nederlanders worden voorgetrokken en als Nederlander van buitenlandse herkomst krijgen zij zelf geen kansen in de Nederlandse maatschappij. De gepercipieerde oneerlijkheid leidt tot onbegrip en 'zet aan tot kwaad bloed', aldus één van onze gesprekspartners.

Een andere oorzaak die wordt genoemd is het vermeende gebrek aan sociale controle: mensen doen eerder hun gordijnen dicht en wachten op de politie in plaats van zelf op de jongeren af te stappen.

De omwonenden zijn niet tevreden over de aanpak van het probleem door gemeente en politie. Zij zijn van mening dat deze instanties het probleem niet oplossen, maar verplaatsen. De bewoners zijn van mening dat het beleid van de gemeente onduidelijk is; er gaan geruchten over meerdere plannen, die volgens de bewoners niet uitgevoerd worden terwijl er al wel budget voor vrijgemaakt was. Bovendien hebben de omwonenden weinig begrip voor het huisvestingsbeleid van de gemeente: 'Ze maken echt wijken, waar echt alleen maar allochtonen komen.' Ook het feit dat er een jaar lang geen wijkagent aanwezig is geweest, vinden de omwonenden onacceptabel.

De meeste bewoners stellen zich afwachtend op richting gemeente en politie. Deze instanties moeten het probleem oplossen. Een aantal bewoners dat niet bang is, spreekt de jongens direct aan op hun gedrag. Deze bewoners geven aan dat als zij normaal tegen de jongens doen, de jongens ook normaal tegen hen doen.

Over het algemeen vormen overlast en criminaliteit het probleem voor de bewoners. Zij willen dat oplossen door het plein en de verkeerssituatie aan te passen. Daarnaast denken ze dat een ruimte waar de jongens heen kunnen, bijdraagt aan de oplossing. Ze zien in dat er toekomstperspectieven aan de jongens geboden moeten worden en er van beide kanten meer begrip voor elkaar moet komen. De omwonenden willen graag geïnformeerd worden over wat er gebeurt en het moet zichtbaar zijn dat er iets aan de situatie op het plein gedaan wordt. Een en ander wordt in de onderstaande tabel samengevat.

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Overlast	De inrichting van het plein	Herinrichting van het plein (voorzieningen)
Criminaliteit	Het gebrek aan contact met migranten	Een buurthuis
	De jongeren hebben niks te doen en kunnen nergens heen	Contact met medebewoners jongeren en overheid (communicatie)
	De jongeren hebben geen gezelligheid thuis	De politie moet harder optreden (wet- en regelgeving)
	Er is geen sociale controle	
	Het optreden van politie en gemeente is te slap	

Jongeren

De jongeren hebben een ambigue houding tegenover het probleem. Soms geven ze toe dat er een probleem is en er dingen gebeuren die niet horen, maar dan is het iets wat slechts enkele jongens doen:

‘Er zijn misschien 3 of 4 jongens die daar een beetje de boel lopen te stelen.’

Op andere momenten ontkennen ze dat er een probleem is:

‘Het slaat helemaal nergens op. Het wordt echt overdreven gedaan, [...] terwijl het helemaal niks is eigenlijk. Ja aan onze kant dan, misschien aan de andere kant van de laan of in [een andere wijk], maar waar wij wonen gebeurt helemaal niks.’

En:

‘Het is verleden tijd de criminaliteit, het bestaat niet meer hoor. Het zijn allemaal kruimeldieven, katvangers. Het zijn katvangers ja, gewoon die niks te doen hebben, gewoon katvangers. Criminaliteit bestaat niet meer hoor. Het is verleden tijd. Wat steel je nou joh?’

Ook bagatelliseren de jongens wat er op het plein gebeurt zoals in de volgende citaten:

- A ‘Er zijn misschien 3 of 4 jongens die daar een beetje de boel lopen te stelen.’
- B ‘Ja maar dat is *gewoon normaal*.’
- C ‘Ja maar dat is *gewoon de maatschappij* jongen. Ik bedoel in een kist appels zit altijd een rotte appel tussen. Dat is altijd met iedereen.’

‘... kijk als die andere jongens zien dat jij goed bezig bent, dan volgen ze jou ja. Maar zij zien helemaal niks [de jongens op het plein hebben geen goede voorbeelden, MvL en NA], dan is het toch *logisch* dat je criminaliteit krijgt?’

Door te stellen dat iedereen het doet, dat het normaal of logisch is, is het probleem niet meer exclusief voor de eigen groep en kunnen de jongens er niet persoonlijk op aangesproken worden.

De jongeren hebben niet zozeer een probleem met of op het plein. Het grootste probleem van de jongeren die wij gesproken hebben, is de negatieve stereotypering die zij ervaren. De groep waar de jongens deel van uit maken wordt voor hun gevoel altijd negatief benaderd:

- A ‘Terwijl de meeste op school zitten en de meeste werken, die komen na vijf uur, zes uur bij elkaar, even praten en dan worden we meteen als criminelen gezien.’
- B ‘Omdat we op een hoekje staan, zeg maar, in een groep. Dan loopt er wel eens iemand langs en dan ziet hij ons meteen als de anderen, zeg maar, straatrovers zoals dat vorige keer werd genoemd. Daar worden wij ook voor aangezien, terwijl we gewoon werken

en nog op school zitten. De meeste zijn even buiten met vrienden, want je kunt nergens heen: je hebt geen buurthuis, je hebt helemaal niks.'

De jongens worden in hun ogen continu buitengesloten en op verschillende manieren gediscrimineerd: ze krijgen minder kansen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Bovendien komen ze vaak de discotheken niet binnen. Dit leidt tot reacties als: 'We worden toch als crimineel beschouwd, laten we het maar gewoon doen.' (zie ook Bovenkerk, 2003; Harchaoui en Huinder, 2003). De jongeren voelen zich niet alleen gediscrimineerd op het plein, maar in de hele samenleving. Steeds brengen de jongeren naar voren dat zij zich niet geaccepteerd voelen in de Nederlandse maatschappij.

De jongeren zoeken een oorzaak voor dit probleem in culturele verschillen. Een oplossing op het niveau van het plein wordt gezocht in het realiseren van contact met de omwonenden. Sommige jongeren begrijpen inmiddels dat zij met hun aanwezigheid op het plein een probleem veroorzaken voor omwonenden. De oplossing is, volgens hen, een buurthuis of een andere ruimte waar ze elkaar kunnen ontmoeten zodat ze geen overlast op het plein veroorzaken. De jongeren geven echter tegelijkertijd ook aan dat ze graag buiten zijn:

'Het is afwisselend. Er gebeurt van alles! Buiten, je kijkt om je heen. Ja mensen komen langs.'

Eerder onderzoek (zie Van Lieshout en Aarts, 2005) laat zien dat publieke ruimtes om verschillende redenen erg belangrijk zijn voor jongeren. Enkele gesprekspartners van buitenlandse afkomst gaven aan dat veelvuldig buiten zijn cultureel bepaald is en dat het verder gaat dan slechts het ontmoeten: je gaat gewoonweg niet binnen zitten, want buiten gebeurt het. Ook Noorda en Veenbaas (2000) constateren dat de gewoonte van allochtone jongeren om elkaar op straat te ontmoeten gedeeltelijk is geworteld in de cultuur van de landen van herkomst.

Een andere oorzaak voor wangedrag ligt, volgens de jongens die wij spraken, in het optreden van de politie. Het optreden van de politie wordt ervaren als slap en onduidelijk zoals de volgende fragmentjes laten zien:

A 'De politie doet niks, die rijden gewoon langs en ja.'

B 'Ze rijden langs, ze kijken naar je, even lachen.'

A 'Sommige agenten zeggen: nee niet op het bankje, sommigen zeggen: je moet juist op het bankje en je mag niet bij de winkels.'

B 'En eentje zegt je bij de bushalte mag je weer'

A 'En eentje zegt ga maar tegenover de bushalte zitten.'

B 'Ze maken zelf beleid als ze komen.'

Het probleem van de jongens heeft dus niet zoveel te maken met wat er gebeurt op het plein. De jongens grijpen de gesprekken aan om hun gevoel van oneerlijk

behandeld te worden naar voren te brengen (zie ook 4.4). Zij adopteren het probleem (dat zij daar op het plein staan en er geen plek voor hen is) en de oplossing van de anderen om voor zichzelf een binnenplek te regelen. Daarnaast geven de jongeren aan dat het goed zou zijn als bewoners met jongeren zouden praten, omdat ‘als ze jou goed kennen, dan op eens is het oh: jij bent wel een goede Marokkaan’. Hoe het probleem door de jongeren geframed wordt, is als volgt samen te vatten:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Enkele jongens doen slechte dingen, maar wij worden allemaal beschuldigd (stigmatisering)	Discriminatie	Een fysieke ruimte (buurthuis)
	De politie treedt niet hard genoeg op	Duidelijker optreden van de politie
Wij staan buiten en zij hebben last en beschuldigen ons	Een gebrek aan contact met omwonenden	Contact met de bewoners
	Wij staan graag buiten in groepen (culturele verschillen)	

Welzijnswerkers

De jongerenwerker en opbouwwerker framen het probleem als overlast, bestaande uit bedreiging, intimidatie, vuil, herrie etc. Volgens de opbouwwerker zijn de jongeren intimiderend zowel door het grote aantal waarmee ze op het plein aanwezig zijn, als door het gedrag dat zij vertonen. Voorbeelden zijn stenen die gegooid worden door de ruiten van mensen die ze verdenken van contact met de politie, gesprekken die stilvallen als mensen langslopen of commentaar op mensen die passeren. Daar staat tegenover dat, volgens de jongerenwerker, bij de jongens niet doordringt dat sommige bewoners echt bang zijn.

Een belangrijke oorzaak ligt volgens de welzijnswerkers in het feit dat de partijen elkaar niet kennen. De Nederlanders en immigranten wonen naast elkaar, maar weten bijna niks van elkaar. Dit leidt tot allerlei verhalen, vooroordelen, maar ook tot het toeschrijven van incidenten aan de andere groep, zonder dat daar feiten over bekend zijn. Doordat er geen contact is tussen de omwonenden en de jongeren, worden verhalen en vooroordelen niet ontkracht of genuanceerd. De opbouwwerker:

‘...onbekend maakt onbemind: ze staan daar, ze zijn buitenlanders, niemand weet precies wat ze doen, ze komen vaak terug. Ze zitten in auto’s waarvan je denkt: die kun je nooit zelf hebben betaald, dus zal het wel fout geld zijn. Dat soort dingetjes dat versterkt het heel erg.’

Het contact tussen beide partijen wordt, volgens de jongerenwerker, bemoeilijkt doordat de jongeren (maar ook hun ouders) vrijwel altijd negatief benaderd worden en er allerlei vooroordelen over hen leven. Door deze continue negatieve benadering staan de immigranten niet meer open voor contact. Bewoners, op hun beurt, durven geen contact aan te gaan met de jongens omdat ze bang zijn, aldus de opbouwwerker.

Een volledige oplossing voor het probleem is er niet, aldus het welzijnswerk, want 'er wordt altijd al door jongeren op het plein gehangen en dat zal ook altijd zo blijven'. De opbouwwerker wil de betrokkenheid van de omwonenden bij het probleem en de oplossing vergroten. Door middel van het realiseren van kleine veranderingen wil zij, in samenwerking met de bewoners, werken aan een leefbaarder plein. De welzijnswerkers werken toe naar contact tussen bewoners en jongeren. Positief ingestelde bewoners en jongeren (zogenoemde boundaryspanners) zouden samen aan de oplossing moeten werken. De jongerenwerker richt zich op het winnen van het vertrouwen van de jongens door hen positief te benaderen, aandacht te geven, te luisteren en begrip te tonen. Een eigen plek voor de jongens draagt bij aan het onderhouden van contact met hen en op langere termijn aan mogelijkheden om problemen bespreekbaar te maken en de jongens te corrigeren.

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Overlast	De jongens hebben niet door dat hun gedrag tot angst leidt	Contact tussen beide groepen
Angst	Gebrek aan contact tussen jongens en omwonenden	Een eigen plek voor de jongens
	Stereotypering en stigmatisering van de jongens altijd en overal	Realisatie van een aantal kleine veranderingen aan het plein

Politie

Met betrekking op wat zich op het plein afspeelt hebben de wijkagenten het over 'criminaliteit' en een 'onveiligheidsgevoel':

'Ja het is een veelomvattend probleem [...] er zijn een heleboel jongeren, groepen jeugd die enerzijds voor een onveiligheidsgevoel zorgen en anderzijds ook verantwoordelijk zijn voor een deel van de veiligheidscijfers. Dan bedoel ik dus echt cijfers van autokraken, vernielingen en gewoon pure overlastcijfers. En het probleem is dat er een aantal groepen zijn die alleen maar zorgen voor de subjectieve onveiligheidsgevoelens van puur het daar staan en dat geeft al een rotgevoel voor mensen. Terwijl die feitelijk niks doen, alleen maar staan en

praten en ook geen lawaai maken of niks, alleen door hun aanwezigheid al onveiligheidsgevoelens oproepen en een deel dat dus crimineel echt actief is en zo'n harde kern heeft dat ze heel moeilijk aanspreekbaar zijn voor instanties zoals politie [...]'

Er wordt door de wijkagenten onderscheid gemaakt tussen subjectieve onveiligheidsgevoelens en objectieve veiligheidscijfers, welke de onveiligheidsgevoelens al dan niet bevestigen en waarop de inzet van de politie gebaseerd wordt (zie ook 6.5). De wijkagenten noemen meerdere oorzaken voor het probleem. Ten eerste noemen ze het feit dat er op het plein meerdere losse groepen samenkomen. Dit maakt het moeilijk om de jongens aan te spreken en afspraken met hen te maken. Ten tweede laat de inrichting van het plein te wensen over. De verkeerssituatie maakt de handhaving van regels lastig en de huidige inrichting, inclusief de aanwezigheid van de winkels maken het plein een aantrekkelijke ontmoetingsplaats voor jongeren. Een derde oorzaak ligt volgens de wijkagenten in de cultuur van de jongens: ze hangen graag op straat. Daarnaast geven de wijkagenten aan dat door te lange afwezigheid van wijkagenten de situatie op het plein uit de hand is gelopen.

De aanpak van de wijkagenten (voor zover ze die naar buiten konden brengen) is gericht op verschillende aspecten van het probleem. Zij willen het probleem ter plekke beheersbaar maken. Dit houdt onder andere in dat de jongens op het plein mogen staan, mits zij zich aan de afspraken houden:

'We spreken gewoon af wat, en dat is inderdaad nu gewoon een hele simpele afspraak: alleen op het bankje en verder nergens. Dus ja, want je moet het ook niet te ingewikkeld maken. En ik heb ook geen alternatief. Heel veel collega's hebben ook alternatieven, nou die hebben we gewoon niet nu, om jongens naar andere plekken te sturen. Want er is geen enkele plek die daar geschikt voor is. Dus het is inderdaad gewoon daar zitten of weg. En dan wil ik ze ook niet meer daar zien en dat weten ze ook.'

De wijkagenten werken aan contact met de jongens teneinde hun vertrouwen te winnen. Daartoe steken ze 'lager in wat betreft gezag' wat inhoudt dat ze kwesties als bekeuren en namen vragen over laten aan collegae.

Gedurende het onderzoek hebben de wijkagenten alle groepen van het plein in kaart gebracht. Er is een foto-overzicht waarmee de jongens uit de anonimiteit zijn gehaald en makkelijker kunnen worden achterhaald, aangesproken en bekeurd. De wijkagenten zetten zich in om een eigen plek voor de jongens te realiseren, zodat zij ergens heen kunnen en het plein niet meer de aantrekkelijkste plek is om samen te komen.

Wat betreft de aanpak van de criminaliteit is het plein onder de aandacht van verschillende gespecialiseerde teams, onder andere het zogenoemde straatroofteam en het Asterixteam, dat zich speciaal op jongeren richt. Voor bepaalde zaken zoals verdacht gedrag rond auto's geldt binnen de politie: 'prior 1'. Dit houdt in dat de melding eerste prioriteit heeft en dus vóór andere meldingen gaat. Dit betekent dat mensen 112 mogen bellen om van verdacht gedrag rond auto's melding te maken en

dat de politie binnen enkele minuten aanwezig moet zijn. In 2006 wordt de wijk een 'urgentiegebied'. Vanuit de gemeente worden binnen het 'stad veilig' programma extra gelden en middelen beschikbaar gesteld voor bepaalde 'urgentiegebieden' waaronder het plein. Deze extra middelen maken onder andere meer politie inzet mogelijk. Als de wijk in 2006 urgentiegebied is, geldt voor alle meldingen binnen dat gebied 'prior 1' en moet de politie dus binnen enkele minuten aanwezig zijn. De burgers mogen alle overtredingen en verdachte zaken melden door 112 te bellen en worden daartoe met klem uitgenodigd.

De frames van de wijkagenten kunnen als volgt worden samengevat:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Criminaliteit	Losse lastig aanspreekbare wisselende groepen	Regels (afspraken)
Onveiligheidsgevoelens onder bewoners	Afwezigheid van wijkagenten	Contact met jongens en bewoners
	De inrichting van het plein	Identificatie van jongens
	Angst van de bewoners	Burgers aansporen overlast en criminaliteit te melden
	De cultuur van de jongens die maakt dat zij graag op straat hangen	Een ruimte voor de jongens

De gemeente

De verantwoordelijke wethouder duidt het probleem als 'onveiligheidsgevoel' en de 'aanwezigheid van criminele jongeren', terwijl de assistent wijkmanager de nadruk legt op de 'combinatie van criminaliteit en overlast al langere tijd'. Meer algemeen heeft zij het over een mentaliteitsprobleem: 'de manier waarop mensen met elkaar en de ruimte omgaan'.

Een oorzaak ligt volgens de assistent wijkmanager in 'golfbewegingen' binnen overheden:

'Bij overheidsorganisaties heb je altijd van die golfbewegingen: op een gegeven moment speelt iets op en is er heel veel inzet en dat houdt je niet vol, gewoon omdat er nog veel meer speelt in een wijk of in een stad.'

Een structurele inzet van mensen en middelen is daardoor niet mogelijk. Zij geeft aan dat de afwezigheid van de wijkagenten heeft bijgedragen aan het uit de hand

lopen van het probleem evenals het gebrek aan sociale controle in de wijk. Een andere oorzaak is volgens haar het feit dat het in dit conflict gaat om Marokkaanse jongens die niet graag thuis zitten, maar zich ook niet thuis voelen in de Nederlandse maatschappij.

De assistent wijkmanager is van mening dat 'je dit soort dingen niet echt oplost als maatschappij, maar je moet wel je uiterste best doen om het beheersbaar te houden en ook een beetje de ellende te verspreiden.' Om het probleem beheersbaar te houden is volgens haar politie-inzet van wezenlijk belang. Herinrichting van het plein is in de ogen van de assistent wijkmanager geen oplossing, maar met bepaalde kleine fysieke veranderingen kan je de bewoners wel laten zien dat de gemeente het probleem serieus neemt. Het gaat dus niet om het daadwerkelijke effect van de aanpassingen, maar om de symbolische/communicatieve waarde ervan.

De gemeente organiseert avonden voor de omwonenden van het plein. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen de mensen hun verhalen kwijt en vertellen de verschillende instanties wat er de afgelopen tijd aan het probleem gedaan is en wat er nog zal gebeuren. Ook voor deze avonden geldt dat de symbolische/communicatieve waarde belangrijk is. Met kleine aanpassingen aan de inrichting wordt geprobeerd om het plein leefbaarder te maken. De assistent wijkmanager zet zich in om een ruimte voor de jongens te realiseren. Daarnaast is de wijk, zoals in het voorgaande al werd vermeld, vanaf 2006 één van de urgentiegebieden binnen het 'stad veilig' programma.

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Wethouder: Onveiligheidsgevoel en criminele jongeren	Golfbewegingen in overheidsorganisaties (prioriteiten, personele wisselingen)	Beheersbaar houden Politie inzet
Assistent wijkmanager: Criminaliteit en overlast al langere tijd	Vacatures binnen de politie Gebrek aan sociale controle	Ruimte voor de jongeren Herinrichting van het plein (symbolische/communicatieve waarde) Mensen stoom af laten blazen (symbolische/communicatieve waarde) Speciale status van het gebied

Tot slot

We kunnen het pleinconflict interpreteren als een multi-problem, waarbij de verschillende betrokkenen verschillende aspecten benadrukken: overlast tegenover altijd negatief benaderd worden tegenover elkaar niet kennen, criminaliteit en een onveiligheidsgevoel. Het heeft allemaal met elkaar te maken, maar als we het hebben over 'het conflict' praat geen van de betrokkenen over hetzelfde onderwerp. Verschillende frames worden naar voren gebracht, afhankelijk van de persoon die aan het woord is en diens achtergronden, belangen en doelen.

Percepties van het conflict hangen samen met percepties van de oorzaak. Er werden zeer uiteenlopende oorzaken op verschillende abstractieniveaus aangehaald om 'het' probleem nader te duiden. De voorgestelde aanpak van het conflict of probleem wordt bepaald door de percepties van oorzaken en mogelijke oplossingen. Alle betrokkenen hebben in plaats van één concrete oplossing een combinatie van maatregelen voor ogen die kunnen bijdragen aan het beheersbaar maken van het conflict. Opvallend is dat ondanks de verschillende percepties van conflict en oorzaken de betrokken partijen dezelfde ideeën hebben over de oplossing. Zij zijn het er over eens dat een buurthuis of andere ontmoetingsruimte bij zal dragen aan het beheersbaar maken van het probleem. Een ruimte moet er voor zorgen dat de jongens niet meer op straat hangen en dat de jongens die zich bezig houden met criminele activiteiten kunnen worden geïsoleerd. Het is echter de vraag in hoeverre en voor hoelang de aanwezigheid van een ruimte een oplossing biedt, aangezien een aantal jongeren (en ander onderzoek zie o.a. Van Lieshout en Aarts, 2005; Noorda en Veenbaas, 2000) aangeeft dat het buiten anders en spannender is dan binnen.

Naast het realiseren van een eigen plek voor de jongens zijn de instanties en de jongeren het er over eens dat het goed zou zijn als de bewoners en jongeren met elkaar zouden praten eventueel onder begeleiding van een derde. Daarmee zouden allerlei misverstanden en vooroordelen uit de weg kunnen worden geruimd. In 4.4 wordt deze stellingname empirisch onderbouwd.

4.4 Legitimering van frames

Tijdens het onderzoek hebben wij enkele groepsgesprekken georganiseerd en geobserveerd. In deze paragraaf laten wij zien welke communicatiestrategieën bewoners en jongeren, onderling en in interactie met elkaar, toepassen om hun frames te presenteren en te legitimeren. Eerst besteden we aandacht aan communicatie binnen de eigen groep (wij-groep), vervolgens laten we zien wat er gebeurt in de interactie tussen beide groepen.

Strategieën binnen wij-groepen

In de gesprekken die we voerden met de jongens onderling en de omwonenden onderling kwamen vijf communicatiestrategieën naar voren waarmee onze gesprekspartners de frames legitimeerden die zij, binnen de eigen groep, naar voren brachten. We hebben een onderscheid gemaakt in: 1) persoonlijke ervaringen, 2) stereotypering en stigmatisering, 3) het gebruik van bepaalde identiteits frames, 4) het zoeken van bevestiging bij andere deelnemers aan het gesprek en 5) het maken van vergelijkingen met andere plekken. In het onderstaande zullen we deze strategieën illustreren.

Bewoners

Een eerste strategie die de omwonenden toepasten, is het vertellen van persoonlijke ervaringen om het probleem frame (criminaliteit) en de karakteriserings frames die zij over de jongens naar voren brengen te legitimeren:

- A 'Op zaterdagavond hadden we bingo, het mens loopt uit de poort, over de 80, met zijn tweetjes. Nou er komt er eentje van het plein op zijn gympies aan en trekt zo het mens zo lang uit ligt ze op straat. En ik had het een week of drie geleden [...] Ik loop ook met een tas met mijn laptop en mijn gewone tas en we gaan weg naar huis toe. We staan nog op de hoek te praten, er komt een scooter, ja ik heb puur mazzel gehad hoor, ik had wel mijn tas zo over mijn schouder. Ik denk dat ze het wisten, want ze gingen vlak langs me heen, maar ik draaide gelijk zo dus die tas die was weg en toen reden ze een stuk verder en toen keken ze. Ik zeg ik heb gewoon puur mazzel gehad, want die waren er gewoon op uit om die tas uit je handen te trekken.'
- B 'Ja hier voor de deur.'
- C 'Ik had het denk ik verleden jaar of eer verleden jaar. Ik zat op de fiets met mijn tas. Het waren gewoon bekenden hoor die'
- A 'Ja daar hebben ze maling aan.'
- C 'Maar ze zagen niet dat ik het was. Ik denk: verrek wat zit hij aan mijn tas. En ze reden langs en ik had mijn tas, maar ze kregen hem niet, maar ik kom er aan rijden en ze stonden waar je naar de Margrietstraat kan. Ik stapte af en ik zeg: wat waren jullie van plan? Nee mevrouw echt niet. Je zat toch aan mijn tas? Nee daar ging ik per ongeluk tegen aan. Ik zeg denk erom. Dat had je niet hoeven te flikken want dan had ik op mijn bek gegaan tot en met. Ik zeg: dat had je kunnen flikken, maar dan hadden jullie nog niet klaar geweest.'

Met persoonlijk ervaringen worden aldus beschuldigende uitspraken over de andere groep gelegitimeerd. Dit deel van het gesprek laat ook zien hoe verhalen andere verhalen oproepen. De reactie van C op het verhaal van A met een vergelijkbaar verhaal, laat zien dat de deelnemers aan conversatie het gepresenteerde frame herkennen. De gepresenteerde frames worden door herhaling en aanvulling versterkt, resulterend in een sterk gezamenlijk frame.

De tweede strategie heeft te maken met vooroordelen, stereotyperingen en stigma's. Er werd door de omwonenden onderling veelvuldig in termen van 'wij' en 'zij' gesproken. Eén van de omwonenden duidt de jongens als volgt:

'Het gaat los bij *de Marokkanen*' zodra *ze* van de lagere school af komen. Dat zie je gewoon. Dan gaan *ze* naar de hogere school en of daar minder toezicht of iets is, dan zie je dat *ze* echt de criminaliteit ingaan.'

Ook met behulp van deze strategie wordt een probleem frame en karakteriserings frame gelegitimeerd en een sterk wij-gevoel gecreëerd. De beschuldiging wordt direct zonder verhulling geuit. Een derde strategie is de constructie van bepaalde identiteits frames om frames te legitimeren die bijvoorbeeld maatschappelijk niet acceptabel zijn. Voorbeelden zijn uitspraken als: 'ik discrimineer niet, maar ...', of zoals een bewoonster die boven een van de winkels woont vertelt:

'[...] *we kunnen heel goed met die*, met wat beneden gebeurt met die groenten en alles. *Mijn man en ik wij zijn erg met die jongens begaan* en we praten wel eens met *ze*, maar het ook zo: *ze* hebben wel eens de gewoonte om rotzooi achter te laten, blikjes dat soort dingen.'

Met deze strategie wordt een beschuldiging (negatief karakteriserings frame) aan het adres van de ander gelegitimeerd, nadat men eerst zichzelf heeft neergezet als een persoon die redelijk en genuanceerd over de dingen nadenkt.

Een vierde strategie die wordt toegepast als mensen hetgeen zij naar voren brengen willen legitimeren, is expliciet op zoek gaan naar bevestigingen van de andere deelnemers aan het gesprek. De gezochte bevestiging kan echter ook ontkracht worden zoals in het volgende fragment gebeurt:

- A 'En heel erg dealen hè, want dan stonden ze op de parkeerplaats bij de kerk en daar stonden ze gewoon te dealen.'
- B 'En dat gebeurt denk ik nog wel hè C?'
- C 'Nou dat zien wij ook niet meer.'
- A 'Ik denk dat ze hier te veel nu in de gaten gehouden worden.'

De bewoners passen in gesprekken binnen de 'wij-groep' verschillende strategieën toe waarmee zij de door hen gepresenteerde frames legitimeren. Het resultaat is in veel gevallen dat een aanvankelijk individueel frame tot collectief frame wordt gemaakt en bijdraagt aan de versterking van het wij-gevoel.

Jongeren

Ook de jongeren maken gebruik van persoonlijke ervaringen (strategie 1) om bepaalde frames te legitimeren. Zo geeft één van hen in het volgende citaat aan dat hij zelf

1 De onderzoekers hebben woorden schuin gedrukt om de 'wij' en 'zij' termen te benadrukken

heeft gezien dat niet alleen Marokkaanse jongens, maar ook Nederlandse jongeren op straat hangen:

‘Ik was ’s avonds laat in Bennekom, zo’n plaats vlak bij Ede, ik rijd daar zo’n wijk in, ik wist niet wat ik zag: een hele grote groep Nederlanders, weet je wel, op straat een biertje in de handen, schreeuwen, midden in de woonwijk hè.’

Zoals we in 4.3 al zagen voelen de jongens zich gestigmatiseerd, maar zelf stigmatiseren zij ook (strategie 2). De jongens van het plein gebruiken stereotyperingen om aan te geven hoe zij denken dat anderen hen framen:

‘Wij zijn volgens *die mensen* een grote groep criminelen: we stelen allemaal, we roven allemaal. Terwijl we allemaal om half zeven moeten op staan om onze broodjes te gaan verdienen.’

Over de omwonenden zeggen ze het volgende:

- A ‘... ach *mens* waar erger je je aan? *Je* woont drie straten verder op, zeg maar van het plein. Dat is kom op zeg. Als je nou aan het plein woont oké je hebt overlast.’
- B ‘Maar *die mensen* ergeren zich gewoon als *ze* uit het raam kijken en *ze* zien daar drie jongens dan is het gewoon meteen ja overlast. Terwijl die jongens gewoon rustig praten.’
- A ‘Bij *Nederlandse mensen* is het gewoon zo, dat is me uit ervaring opgevallen: wat de buurman zegt dat zeg ik ook. Dat is gewoon bij *Nederlandse mensen*.’

In dit citaat zien we, net als bij de omwonenden, dat ook de jongeren in interactie binnen de eigen groep elkaars argument bijvallen en versterken. A beweert dat niet alleen de mensen die op het plein wonen klagen, maar ook mensen die verder weg wonen. Waarop B zegt dat mensen zich al ergeren als ze de jongens op het plein zien. Dit leidt tot de reactie van A dat alle Nederlanders hun burens napraten. Opvallend in de gesprekken, en passend binnen een strategie van praten in stereotyperingen en vooroordelen, is dat zowel de jongeren als de omwonenden zichzelf als slachtoffer framen. Een jongen vertelt:

‘Dat zei ik net al: er wordt alleen maar naar *hen* geluisterd en er wordt nooit wat aan *ons* gevraagd: wat *wij* vinden. Het is altijd: *zij* zijn bang, *zij* denken dat we straatrovers zijn, *zij* zeggen dit, *zij* zeggen dat. Net als die vrouw van het wijk eh, die zegt ja er wordt dit, er wordt dat, maar er wordt nooit aan *ons* verteld, wat *wij* van *hen* vinden. Het is altijd *hun*.’

Als mensen zichzelf als slachtoffer framen, staan ze niet open voor contact met de ander. Ze willen eerst als slachtoffer erkend worden, voordat ze aan een oplossing willen denken en kunnen werken. Een andere uiting van deze tweede strategie, die vooral door de jongeren werd toegepast was het maken cynische opmerkingen om hun frames te legitimeren:

‘Een afterparty tot vier uur. Daar gewoon in de auto rondhangen en rond een uurtje of drie dan gaan we naar huis. Doelloos hè? De kanslozen van de maatschappij.’

Met behulp van deze cynische opmerking presenteren de jongeren verschillende frames: hoe zij denken dat anderen hen zien (het karakteriserings frame van de bewoners): ‘de kanslozen van de maatschappij’. Hiermee brengt de jongen tegelijkertijd een karakteriserings frame van de bewoners voor het voetlicht: de bewoners stigmatiseren. Daarnaast uiten de jongens een identiteits frame, namelijk wat ze niet willen zijn: ‘de kanslozen van de maatschappij’.

Een vijfde strategie vinden we bij de jongens die een probleem en oplossings frame legitimeren door vergelijkingen met andere wijken en steden te maken. De jongens verwijzen bijvoorbeeld naar een andere wijk in dezelfde stad waar ze volgens de jongens ‘van alles doen, ze hebben daar buurthuizen, ze hebben daar voetballen, ze hebben theehuizen, ze hebben daar internetten, ze betalen alles en hier heb je niks’.

De communicatie binnen de wij-groepen nader beschouwd

In het bovenstaande hebben we laten zien dat mensen binnen de eigen groep meerdere strategieën toepassen om bepaalde frames die zij creëren en presenteren te legitimeren. Mensen vertellen persoonlijke ervaringen of maken gebruik van vooroordelen, stereotyperingen of stigma’s om bepaalde probleem en karakteriserings frames te legitimeren. Met behulp van bepaalde identiteits frames worden karakteriserings frames, die maatschappelijk niet acceptabel zijn, zoals bijvoorbeeld discriminerende of racistische uitlatingen, gelegitimeerd. Daarnaast gaan mensen op zoek naar bevestiging bij elkaar of maken zij vergelijkingen met andere plaatsen om hun frames te legitimeren.

Door het proces van herkennen, herhalen, voortbouwen op en versterken van het gepresenteerde frame ontwikkelen mensen binnen de eigen groep sterke collectieve frames. Deze overeenstemming binnen de eigen groep kan resulteren in een sociaal geconstrueerde groepsrealiteit, een collectieve fantasie over de andere groep. Met behulp van dergelijke fantasieën kan de groep een gezamenlijk begrip van de situatie ontwikkelen, welke de basis voor argumentatie en actie vormt (Pepper, 1995). De collectieve fantasie legitimeert de aversie van anderen en dient als machtig wapen binnen de wij-groep (Elias en Scotson, 1994; Pepper, 1995).

Binnen de wij-groep worden stereotyperingen en stigma’s continu herhaald en versterkt. Aangezien er nauwelijks sprake is van communicatie met de andere groep, ontstaan zogenoemde frozen frames die zelden gecorrigeerd of genuanceerd worden. De communicatie die tussen omwonenden en jongeren plaats vindt, is bijna altijd aan het conflict gerelateerd. In conflict gerelateerde communicatie worden de bestaande frames over anderen eerder bevestigd dan ontkracht (Aarts, 1998). We kunnen bijvoorbeeld denken aan de jongens die suggereren dat alle omwonenden hen als criminelen zien. Als een omwonende vervolgens op hen afstapt om te zeggen dat hij hun gedrag niet tolereert, wordt het frame van de jongens bevestigd.

Aldus wordt het conflict in interacties binnen de wij-groep geconstrueerd, gepresen-

teerd en versterkt met behulp van stereotyperingen, stigma's en collectief gedeelde frozen frames.

Strategieën van jongeren en omwonenden in interactie met elkaar

Gedurende het onderzoek hebben we een groepsgesprek met omwonenden en jongeren georganiseerd. Tijdens de observatie en analyse van het gesprek tussen de jongeren en omwonenden vielen meerdere zaken op.

In de eerste plaats gaan opposanten (in de aanwezigheid van de onderzoekers als facilitatoren van het gesprek), in plaats van elkaar aan te vallen, op zoek naar een gezamenlijk probleem en een gezamenlijke tegenpartij zoals de volgende gespreksfragmenten laten zien:

‘En die problemen die liggen zuiver, niet bij die jongens, bij de gemeente.’

A ‘Die politieagent moet gewoon tegen die jongen zeggen: ik heb je in de gaten! Klaar.’

B ‘Die moet duidelijker zijn?’

A ‘Die moet duidelijk zijn, die moet gezag hebben, die moet gewoon zeggen: ja jongen ik heb jou in de gaten.’

C ‘Maar er is absoluut geen gezag.’

A ‘Ja en ze komen en ze pakken ze op en ze brengen ze naar het bureau: ze gaan samen koffie drinken, een formuliertje invullen.’

D ‘En dan brengen ze je weer terug.’

A ‘Ja ze komen weer terug en die politieagenten denken: ik wil ook niet zoveel problemen hebben, of ik weet niet wat er aan de hand is. Dus hij gaat staan discussiëren met dezelfde groep jongeren, die ze dezelfde dag op hebben gepakt. Dan zeg ik: ja dan moet je niet vragen waarom je geen gezag hebt. Als ik politieagent zou zijn, dan zou ik tegen dezelfde jongens zeggen: ik heb je in de gaten jongen en dan rijd ik door!’

In plaats van elkaar te beschuldigen worden de politie en gemeente tot zondebok bestempeld. Het zoeken naar een gezamenlijk probleem en tegenstander is te verklaren door het feit dat mensen zich, in principe, naar behoren gedragen in interacties (Goffman, 1983; Argyris, 1994). In interactie vermijden mensen kritische uitlatingen over elkaar, zij gaan eerder op zoek naar overeenkomsten en negeren tegenstellingen (Pearce en Littlejohn, 1997).

Het laatste citaat laat ook zien hoe het frame: ‘de politie heeft geen gezag’ in interactie wordt geconstrueerd. Dit is één van de nieuwe problemen die in de interactie geconstrueerd werd. De politie wordt hier met stereotype beelden weergegeven.

In de tweede plaats proberen de opposanten in interactie met elkaar vast te houden aan bepaalde frames en deze op acceptabele wijze te ‘verkopen’. Zowel jongeren als omwonenden proberen bepaalde frames, die voor hen kennelijk belangrijk zijn, naar voren te brengen. Wat opvalt is dat ze dit voorzichtiger doen dan wanneer ze

binnen de eigen groep praten, bijvoorbeeld door het frame in stukjes en beetjes te presenteren zoals in het volgende fragment:

- A '[...] maar ik denk dat het veel structureler is en dat werd toen ook gezegd, omdat er in [de wijk] daar is gewoon geen voorziening voor recreatie niet, voor jongeren niet, maar ook niet voor oudere mensen.'
- B² 'Maar is het probleem dat er heel veel jongeren op dat plein zijn of wat is het probleem?'
- A 'Dat is een van de dingen.'
- B 'Jullie maken lawaai?'
- C 'De jongere generatie krijg je nou weer. Dus die loopt'
- D 'Het is een ontmoetingsplek gewoon.'
- E 'Maar wat gebeurt er dan?'
- F 'Enkele mensen hebben er overlast als er bijvoorbeeld vijf jongeren voor een winkel-deur gaan staan, dan heb je bepaalde mensen die [naar] de winkel verderop gaan en er is een telefoonzaak, er is een bakker, er is dit, er zijn ook bewoners die hun portiek gewoon lekker vrij willen houden. Dus als al die jongens die daar hangen, gewoon naar een ruimte kunnen. [...]'
- E 'Maar denk je dat dat zo werkt, denk je dat als zij een ruimte hebben, dat iedereen daar in gaat?'
- G 'Kijk je hebt overal groepen met mensen en er zijn altijd mensen die niet met elkaar kunnen opschieten en er zal ongetwijfeld ook al zet je twee Beatrixscholen of Christinascholen naast elkaar, je zal altijd een groep hebben, die op straat blijft hangen. Het hoeft op zich ook helemaal geen probleem te zijn.'
- B 'Maar wat is nu het probleem, kan je dat beschrijven?'
- G 'Het probleem wat je nu ziet is dat er inderdaad verschillende groepen rondhangen, niet alleen op het plein hoor, maar ook op de laan, ook bij de school en ook bij de sport-hal, bij de bibliotheek, overal een beetje.'
- E 'Maar dat is niet erg.'
- G 'Op zich is dat niet erg.'
- B 'Maar wat maakt het erg?'
- G 'Wat het wel erg maakt is dat signalen vanuit de buurt elkaar versterken waardoor een bedreigende situatie ontstaat.'
- B 'Ja mensen voelen zich bedreigd, zijn bang of wat?'
- G 'Mensen voelen zich bedreigd, zijn bang en dat komt gedeeltelijk door geluidsoverlast. Er zijn een aantal groepen die zeer luid communiceren, nogal agressief ten opzichte van elkaar zijn. Niet zo zeer naar buiten maar dat komt wel als zodanig over. En dat geeft toch wel'
- C 'Frustraties'
- G 'Ja frustraties, mensen zitten niet fijn, durven 's avonds niet meer naar de brievenbus. Ja dat soort dingen krijg je.'

2 B en E zijn de onderzoekers.

B 'Ervaren jullie dat ook?'

H 'Nou wij zitten niet op het plein, wij zitten op de laan, maar dat is precies hetzelfde dus'

A 'Op zich zit ik er niet heel dicht bij en ik ben wel zo brutaal dat ik zoiets heb van: dit is mijn wijk, maar de geluiden die ik van mijn burens hoor is dat het ze eigenlijk gaat om groepen jongeren die te groot en te luidruchtig zijn. Als iemand langsloopt en het gesprek stopt en die persoon wordt nagekeken. Nou dan voelen mensen een bepaalde spanning en dat betreft niet alleen zeg maar Marokkaanse groepen jongeren, maar dat geldt voor allemaal.'

Dit citaat laat zien dat onze gesprekspartners het lastig vinden om het probleem te verwoorden. Alhoewel we er herhaaldelijk naar vragen komt het er langzaam en in gedeeltes uit. De deelnemers aan het groepsgesprek praten liever over de Christinaschool als mogelijke ruimte voor de jongens. Aldus wordt het probleem stukje bij beetje genoemd waarbij steeds weer de oplossing naar voren wordt geschoven (de ruimte).

Frames waar men het over eens is (of waarvan men denkt dat de ander het ook wil of vindt) worden in interactie voortdurend herhaald. Zo komen een aantal omwonenden en de jongeren steeds weer terug op het oplossingsframe: het creëren van een ruimte voor de jongens. Een Marokkaanse meneer:

'Maar al met al, als die ruimte daar komt voor de jongeren, laten we eerlijk zijn, dan wordt het toch wel rustiger.'

En een Nederlandse meneer:

'Maar denk jij niet, over die prinses Christinaschool, denk jij niet dat de criminaliteit in de wijk niet stukken minder zou zijn?'

Naast het bij stukje en beetje presenteren van bepaalde frames kwamen we verschillende strategieën tegen die mensen gebruikten om frames te legitimeren die mogelijk confronterend, beledigend, discriminerend of op een andere manier sociaal onacceptabel zijn. Opvallend is bijvoorbeeld dat de uiteindelijke beschuldiging in de mond van derden wordt gelegd ('De geluiden die ik van mijn burens hoor is dat het ze eigenlijk gaat om groepen jongeren die te groot en te luidruchtig zijn').

Een andere strategie om mogelijk minder acceptabele frames te legitimeren is, zoals we in 4.3 al aangaven, het construeren van bepaalde identiteits frames, alvorens ze een beschuldiging (karakteriserings frame) wordt geuit:

'...nou kan ik verschrikkelijk goed met ze opschieten, want ik heb nooit geen last met die jongens gehad [...] Kijk ik zie gewoon, en dat is niet om te discrimineren, maar ik denk dat die jongens thuis geen gezelligheid hebben.'

In interactie met de tegenstander zijn onze gesprekspartners beleefd, zij gedragen zich op een sociaal acceptabele manier. Mensen in interactie reguleren continu, bewust of onbewust, hoe ze overkomen (Goffman, 1983). De meeste mensen houden niet van sociale afwijzing. Onafhankelijk van de doelen die zij nastreven, geven de meeste mensen de voorkeur aan een vriendschappelijke, relaxte en conflict-vrije interactie boven een onvriendelijke, gespannen en conflictueuze interactie (Berger en Bradac, 1982).

Ook worden frames gelegitimeerd met behulp van persoonlijke ervaringen. Zowel in interactie tussen de beide tegenstanders als binnen de eigen groep maken mensen gebruik van (kleine) verhaaltjes (persoonlijke ervaringen, verhalen die ze gehoord hebben, op televisie hebben gezien of gelezen hebben in de krant). Bijvoorbeeld:

- A 'Zal ik jou nou eens een leuk verhaal vertellen. Dat is echt waar wat hier nou gebeurd is. Een jongen die ben ik een beetje aan het begeleiden, een Marokkaanse jongen voor werk. Er stond een advertentie in de krant ik zeg jochie: bellen. Hij belt, ik geef maar een naam, met Ali B Hupsalakee. Nee we hebben op het ogenblik geen plaats.'
- B 'Nou ik kan er erg boos over worden hoor.'
- A 'Zal ik eens wat vertellen? Ik bel 10 minuten later nog een keer. Ik zeg met [Jansen], ik heb net die advertentie gelezen in het stadsblad, kan ik daar op solliciteren? Wanneer kunt u even komen? Ja dat is werkelijk gebeurd.'

Deze verhalen dienen verschillende doelen. Ze worden gebruikt om probleem frames te construeren en om probleem en karakteriserings frames te legitimeren. Maar ook bieden verhalen de mogelijkheid om frames te communiceren.

Tot slot

In interactie situaties gebruiken mensen verschillende communicatiestrategieën om de door hen geconstrueerde frames te presenteren en legitimeren. Men maakt, zowel binnen de eigen groep als in interactie met de ander, gebruik van dezelfde typen argumenten maar op een andere manier.

Het onderzoek laat zien dat tegenstanders in interactie (in het bijzijn van de onderzoekers, die hen uitnodigden hun ideeën naar voren te brengen) op zoek gaan naar een gezamenlijk probleem, oplossing en nieuwe gezamenlijke tegenstander. In plaats van elkaar te beschuldigen, hebben beide partijen het liever over een andere partij die niet aanwezig is. Echter de constructie van nieuwe, door beide groepen geaccepteerde frames laat bestaande frames van de afzonderlijke groepen niet zomaar verdwijnen. Mensen blijven sommige voor hen belangrijke frames naar voren brengen, zij het op een andere wijze. In interactie met de tegenstander gebruiken mensen diverse strategieën om hun (beschuldigende) frames toch op acceptabele wijze te presenteren.

We hebben laten zien dat in de communicatie binnen de wij-groepen het probleem en de tegenpartij worden geconstrueerd en versterkt met behulp van stereotyperingen, stigma's en frozen frames. Daarentegen beginnen in interactie met de tegenstander frames te veranderen of worden deze in een nieuw perspectief geplaatst: frames en dus het conflict worden geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie. Dit laat de ambigue rol van communicatie in conflicten zien: het probleem wordt geconstrueerd door communicatie en de geconstrueerde frames worden gelegitimeerd met behulp van communicatie. Tegelijkertijd zijn communicatie en interactie nodig om frames bij te stellen en met elkaar te verenigen en om aldus het conflict te kunnen oplossen.

5 De zandwegen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over een conflict tussen een gemeente en een aantal andere partijen over zandwegen, die de gemeente aan het openbaar verkeer wilde onttrekken. Het probleem rondom de zandwegen begon met de herziening van de (verouderde) wegenlegger³ van een kleine gemeente in de Achterhoek. Op de wegenlegger worden alle openbare wegen die buiten de bebouwde kom van een gemeente liggen vermeld. Tijdens de voorbereiding van de herziening bleek dat een aantal wegen en weggedeelten als openbare weg was aangemerkt die volgens de ambtenaar, wethouder en gemeenteraad die functie niet meer had en niet diende te worden opgenomen in de nieuwe wegenlegger. Voor deze wegen en weggedeelten is de procedure⁴ gestart om ze aan het openbaar verkeer te onttrekken.

Het voornemen om een tiental zandwegen aan het openbaar verkeer te onttrekken is op 15 januari 2003 in het huis aan huisblad gepubliceerd. Vier mensen dienden een zienswijze in. De gemeenteraad heeft vervolgens, na beoordeling van de zienswijzen, op 27 maart 2003 besloten om acht wegen of gedeeltes van wegen aan het openbaar verkeer te onttrekken. Dit besluit is bekend gemaakt in het huis aan huisblad op 16 april 2003, waarin tevens de mogelijkheid is geboden om bezwaar te maken tegen dit besluit.

De Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS), de vereniging 'Te Voet', de stichting wandelplatform LAW en drie burgers dienden een bezwaarschrift in. Geen van deze partijen werd echter als belanghebbend⁵ aangemerkt en aldus werden hun bezwaarschriften niet ontvankelijk verklaard. Eén bezwaarschrift werd te laat ingediend en op grond daarvan niet ontvankelijk verklaard. De KNHS en

3 Wegenwet Artikel 27, lid 1:

In iedere gemeente wordt van de buiten de bebouwde kom, of kommen gelegen wegen alsmede van de toegangswegen naar stations als bedoeld in artikel 26, tweede lid, van de Spoorwegwet, ook al zijn deze binnen een bebouwde kom gelegen, een legger opgemaakt.

4 Wegenwet Artikel 11, lid 2

Op de voorbereiding van de beslissing op het verzoek is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. In afdeling 3.4 wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van besluiten behandeld. Deze procedure houdt in dat het voorgenomen besluit ter inzage wordt gelegd en dat hieraan voorafgaand dit voornemen in een of meerdere dag-, nieuws-, of huis aan huisbladen moet worden gepubliceerd. Vervolgens kunnen belanghebbenden hun zienswijze naar voren brengen.

stichting wandelplatform LAW zijn tegen deze beslissing bij de bestuursrechter in beroep gegaan.

De bestuursrechter besloot op 13 januari 2005 dat het beroep van de beide partijen gegrond was en vernietigde het raadsbesluit. De gemeente (gemeente A) is sinds januari 2005 met een aantal omliggende gemeentes gefuseerd tot een grotere gemeente (gemeente B). De nieuwe gemeenteraad van deze fusiegemeente B gaat niet in hoger beroep tegen deze beslissing en zal het besluit van de gemeenteraad van gemeente A heroverwegen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De conflicterende partijen worden in 5.2 besproken. In 5.3 gaan we in op de probleem frames van de verschillende partijen. Vervolgens behandelen we in 5.4 de communicatie tussen de betrokken partijen en tot slot gaan we in 5.5 in op de strategieën waarvan de verschillende partijen gebruik hebben gemaakt om het verloop van het conflict te beïnvloeden.

5.2 Betrokken partijen

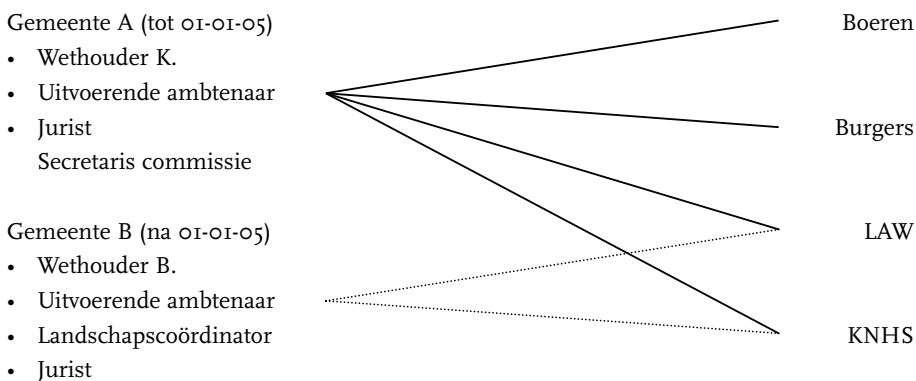
In het conflict rondom de zandwegen kunnen we zes partijen onderscheiden: individuele burgers, boeren, de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS), stichting wandelplatform LAW (het wandelplatform/LAW), de gemeente A en de fusiegemeente B. Er zijn verschillende burgers die zich in het conflict gemengd hebben door bezwaar te maken tegen het besluit van de gemeenteraad om een aantal zandwegen uit de openbaarheid te onttrekken. Boeren zijn betrokken, omdat de zandwegen aan hun gronden grenzen. Een aantal boeren heeft bezwaar aangetekend tegen het voornemen van de gemeente, onder andere omdat zij het zonde vinden dat een historische weg zal verdwijnen of omdat zij er gebruik van maken en willen dat er onderhoud aan de paden wordt gepleegd. De KNHS behartigt de belangen van de aangesloten verenigingen en haar paardensporters. Aangezien ruiters en menners graag gebruik maken van zandwegen heeft de regio-coördinator namens de KNHS bezwaar ingediend tegen het besluit van de gemeenteraad. Het wandelplatform ontwikkelt en beheert een netwerk van lange-afstand-wandelpaden in Nederland. Daarnaast behartigt het platform de belangen van wandelaars, dus ook die van de wandelaars die gebruik willen maken van zandwegen. De laatste partij betreft de gemeente. Daarbij gaat het om de voormalige gemeente A en de huidige (sinds januari 2005) gemeente B.

5 Algemene wet bestuursrecht Artikel 1.2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen

Binnen de gemeente hebben we te maken met verschillende ambtenaren op verschillende afdelingen, die al dan niet vanaf het begin bij het conflict betrokken zijn geweest. Het voornemen om de zandwegen aan het openbaar verkeer te onttrekken was een besluit van de gemeenteraad van gemeente A, maar door de fusie van de gemeentes bestaat de gemeenteraad van B uit andere mensen en meer mensen dan de gemeenteraad van A destijds. Ook de verantwoordelijke wethouder van toen zit niet meer op zijn post.

In de afhandeling van het conflict heeft de nieuwe gemeente B alleen nog contact met de KNHS en het wandelplatform, aangezien deze partijen door de bestuursrechter ontvankelijk zijn verklaard en hun belangen in de besluitvorming moeten worden meegewogen.



Figuur 5.1: De betrokken partijen in het zandwegenconflict

5.3 Percepties van het probleem, oorzaken en oplossingen

In deze paragraaf behandelen we de verschillende probleempercepties van de betrokken partijen. Eerst komen de percepties van de jurist en de wethouder van de gemeente A aan bod. Vervolgens die van de landschapscoördinator en de voor de zandwegen verantwoordelijke ambtenaar van de gemeente B. Daarna behandelen we de percepties van het wandelplatform en de KNHS. Tot slot presenteren we de probleempercepties van een tweetal boeren en een inwonster van de gemeente.

Gemeente A

De aanleiding voor het probleem met de zandwegen ligt volgens de voormalige wethouder en jurist van gemeente A in de verouderde wegenlegger. Voor gemeente A was destijds het probleem dat zij bij de herziening van de verouderde wegenlegger

geconfronteerd werd met een aantal zandwegen dat niet onderhouden was. Het onderhoud van openbare wegen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gemeente kan dus juridisch aansprakelijk worden gesteld als burgers door nalatig onderhoud schade ondervinden. De voormalige wethouder:

‘En daar staat dus ook in welke wegen openbaar zijn en al die wegen die openbaar zijn, daar is de gemeente ook juridisch verantwoordelijk voor. Dus dat is dus het probleem. Zandwegen die dus niet meer onderhouden werden en ook geen functie hadden, daar is de gemeente wel juridisch aansprakelijk als iemand bijvoorbeeld een been breekt.’

De heren noemen een aantal argumenten om de onttrekking van de zandwegen te legitimeren. De jurist zei onder andere:

‘Maar ja het probleem voor ons was een beetje: werden die wegen dan maar gebruikt door padenliefhebbers en ruiters, want dan waren die ook fysiek nog in het landschap aanwezig geweest.’

En de voormalig wethouder deed de volgende uitspraken:

‘Hier zijn heel veel paden, en wat ik ervaar is dat misschien één of twee keer één of twee personen langs die paden lopen. En moet je daar zo’n heel duur instrument op loslaten voor beheer en onderhoud? Anderzijds is het wel zo: als je het niet doet, geen onderhoud pleegt, groeien ze dicht. Dan kun je ze niet meer gebruiken.’

‘Alle wegen die een belangrijke functie hadden, waar mensen aanwonen, of zeker landbouwers aanwonend zijn, die zijn allemaal verhard. Dus die zandwegen die hadden een minder belangrijke functie.’

De heren maken als het ware een kosten-batenanalyse voor het behoud van de zandwegen. Het relatief dure onderhoud van de zandwegen wordt afgewogen tegen een aantal argumenten: de zandwegen zouden a) weinig gebruikt worden, b) niet meer zichtbaar in het landschap zijn en c) minder belangrijk zijn dan verharde wegen. Zoals in het eerste van de bovenstaande citaten doorklinkt, zat er een financieel aspect aan de afweging van de gemeente. Wegen die vermeld staan op de wegenlegger zijn openbaar en de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van openbare wegen ligt bij de gemeente. Aan het onderhoud van deze zandwegen was al jaren niks meer gedaan. Dus als de gemeente alle verwaarloosde zandwegen weer functioneel openbaar zou willen maken, zou dat de gemeente veel geld kosten. Door zowel de uitspraak van de bestuursrechter als de inmiddels voltrokken gemeentelijke fusie is een nieuwe situatie ontstaan die een bevredigende oplossing van het conflict een stuk dichterbij brengt. De wethouder en jurist zijn van mening dat de nieuwe gemeente in overleg met de belanghebbenden tot een compromis moet komen.

Samenvattend kunnen we de percepties van wethouder en jurist van gemeente A als volgt weergeven:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Niet onderhouden openbare zandwegen waarvoor de gemeente wel verantwoorde-lijk en aansprakelijk is	Onderhoud is duur	In overleg tot compromis komen
	Paden niet gebruikt	
	Paden niet zichtbaar	
	Paden niet belangrijk	

Fusiegemeente B

Voor de landschapscoördinator van de huidige gemeente B is het grootste probleem dat de afwegingen met betrekking tot de onttrekking van de zandwegen werden gemaakt door een ambtenaar die bij de afdeling communicatie van gemeente A werkzaam was, en dat hij zelf, als een van de weinige inhoudelijke deskundigen, niet betrokken was. In zijn ogen was de beslissing voor het onttrekken van de wegen nergens op gebaseerd; er bestonden geen randvoorwaarden en geen plan op basis waarvan de afweging werd gemaakt. Hij zegt daarover het volgende:

‘En toen heeft volgens mij de communicatieman van de gemeente [A], die is nu met pensioen, die is gewoon rondgegaan zeg maar op de fiets, en die heeft gewoon al die zandwegen bekeken en gedacht van: nou zandweg A ziet er niet uit. Er is 5 jaar lang of 10 jaar lang geen onderhoud aan gepleegd: uit de openbaarheid. Nou volgende. Ja die ziet er ook niet al te best uit: uit de openbaarheid. En dat lag gewoon nergens aan ten grondslag. Gewoon geen randvoorwaarden, er was geen basisstuk voor hoe dat tot stand is gekomen.’

Doordat de landschapscoördinator zelf niet betrokken was bij de herziening van de wegenlegger, is de waarde van zandwegen voor zowel, natuur, landschap, als de omwonenden niet in de besluitvorming meegenomen, aldus de landschapscoördinator:

‘Ja en gewoon de natuur- en landschapswaarden zijn hier enorm. We hebben hier heel weinig bebouwing. Het is alleen maar natuur, landschap recreatie en landbouw, dus je moet gewoon proberen om een goed evenwicht te vinden. [...] Dat is dit zandpad, dat loopt zeg maar bijna tegen de ecologische hoofdstructuur aan en dat komt ook uit bij een heel groot bosgebied en landgoed Beekvliet. En terwijl we daar ook liepen: ja de groene spechten hoor je al, de geelgors, er zitten patrijzen... nou dan heb je het alleen nog over vogels, dat zijn

drie vogels van de rode lijst. En als je zeg maar hier gewoon een onderzoek pleegt dan komen daar nog ik weet niet hoeveel loopkevers bij en vlinders.’

‘En wat ze hier totaal over het hoofd hebben gezien is de waarde die dit soort paden voor de mensen heeft. Die paden zijn hier altijd al geweest, die hebben ze altijd gebruikt, die horen hier, daar hebben mensen herinneringen aan.’

De landschapscoördinator ziet het probleem als een ‘communicatieprobleem zowel intern als extern’, omdat er zowel binnen de gemeente als met de belanghebbenden geen overleg is gevoerd. Het is discutabel of een gebrek aan communicatie het probleem of de oorzaak is, maar aangezien de landschapscoördinator (en een aantal andere betrokkenen in dit conflict) het als probleem ervaart, hebben we ervoor gekozen het gebrek aan communicatie in dit hoofdstuk als probleem aan te merken (zie ook 5.4).

Inmiddels is de landschapscoördinator wel bij de aanpak van het zandwegenconflict betrokken. De oplossing die de landschapscoördinator voor ogen heeft, ligt in het maken van een goed onderbouwd plan door de gemeente. Na discussie met de andere partijen kan dan een ‘unaniem besluit’ genomen worden over wat er met de paden moet gebeuren.

Samengevat kunnen we de percepties van de landschapscoördinator als volgt weer-geven:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Er ligt geen inhoudelijke beoordeling van de functies en waarde van de zandwegen aan de onttrekking ten grondslag	Beoordeling van de wegen niet op basis van deskundigheid Er is niemand uitgenodigd voor overleg	Een goed onderbouwd plan maken en in overleg met andere betrokkenen besluiten
Gebrek aan afstemming/communicatie zowel intern als extern		

De huidige verantwoordelijke ambtenaar benadrukt vooral het feit dat de paden niet meer toegankelijk en als zodanig niet openbaar zijn. Daarom is destijds, volgens hem, besloten ze niet in de nieuwe wegenlegger op te nemen:

‘En de gemeenteraad heeft gezegd: die wegen zijn gewoon niet meer toegankelijk. Dus feitelijk is het niet toegankelijk dus ook niet openbaar. Dus we nemen die wegen niet in de nieuwe legger op.’

Dit citaat laat de constructie van het argument: ‘niet toegankelijk dus niet openbaar’ zien. Dit argument had evengoed: ‘niet toegankelijk want niet onderhouden’ kunnen zijn. De ambtenaar noemt het feit dat de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden als reden voor het besluit van gemeente A om de zandwegen uit de openbaarheid te onttrekken. Hij is echter van mening dat recreatie en toerisme steeds belangrijker worden in plattelandsgemeentes als gemeente B en dat je de kansen die je hebt moet benutten. In dat licht ziet hij kansen om een aantal zandwegen openbaar te houden. Het is zijn taak om een plan te maken voor de zandwegen en dat na overleg met andere afdelingen binnen de gemeente aan de raad voor te leggen om vervolgens met de KNHS en het wandelplatform tot een beslissing te komen. De percepties van de verantwoordelijke ambtenaar zijn in het volgende schema samengevat:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Er staan wegen op de wegenlegger die feitelijk niet openbaar zijn	De wegen zijn niet toegankelijk en dus niet openbaar, maar vallen formeel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente	De nieuwe gemeente biedt nieuwe kansen voor recreatie en toerisme en dus ook voor het openbaar houden van dit soort paden

De belangenverenigingen

Stichting wandelplatform LAW behartigt de belangen van wandelaars. Door een melding van een inwoner van gemeente A, kwam het wandelplatform achter het voornemen van de gemeente om de zandwegen aan de openbaarheid te onttrekken. Het wandelplatform heeft, ‘omdat het zo’n grote ingreep was’, besloten om zelf bezwaar tegen de onttrekking van de zandwegen te maken met als argument het algemeen belang van dit type, weinig in Nederland voorkomende, paden voor wandelaars. Het probleem voor het wandelplatform was dus dat er een aantal voor wandelaars aantrekkelijke paden dreigden te verdwijnen.

Het probleem werd van een ander kaliber toen de gemeente het bezwaar van het wandelplatform niet ontvankelijk verklaarde. Deze verklaring heeft het wandelplatform er toe aangezet om in beroep te gaan bij de bestuursrechter:

‘[...] wij waren nooit als stichting tot niet-belanghebbende verklaard, dus dat was ook de hoofdreden waarom wij hier precedent wilden verschaffen zeg maar.’

De oorzaak van het probleem is volgens de vertegenwoordiger van het wandelplatform dat er binnen de gemeente tussen de verschillende afdelingen te weinig wordt afgestemd:

‘Ja dat zijn vaak andere personen, zoals gemeenteamttenaren vaak van economische afdelingen die houden zich met recreatie en toerisme bezig. En mensen die zich met verkeer en vervoer bezig houden zitten meer met het onderhoud van zandwegen en houden zich daarmee bezig en die hebben gewoon een andere kijk en denken daar gewoon niet aan. En ja daar is nog een flinke taak weggelegd, die hebben ook onderling niet veel contact.’

Inmiddels heeft het wandelplatform de beslissing van de bestuursrechter achter de hand. Bovendien heeft de nieuwe gemeente aangegeven dat ze het raadsbesluit in heroverweging heeft genomen en dat ze waarschijnlijk volledig aan de bezwaren van het platform tegemoet wil komen. Een voor het wandelplatform gunstige oplossing van het conflict ligt dus voor de hand. Samengevat hebben we de percepties van wandelplatform als volgt verwoord:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Mooie wandelpaden dreigden te verdwijnen	Geen afstemming tussen verschillende gemeentelijke afdelingen waardoor bepaalde	Een aantal voor wandelaars interessante zandwegen openbaar houden
De stichting was nog nooit tot niet-belanghebbend verklaard	belangen niet zijn afgewogen	

De Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie heeft een probleem vergelijkbaar met het probleem van het wandelplatform, namelijk dat voor paardenliefhebbers aantrekkelijke paden dreigden te verdwijnen. Daarnaast is de vertegenwoordiger van de KNHS van mening dat gemeente A ‘zich verschool achter juridische formaliteiten’. In hoofdstuk 6 gaan we dieper op de rol van de gemeente in dit conflict in. Het gevolg van de strikt procedurele aanpak die gemeente A koos, is dat de gemeente herhaalde verzoeken van de regiocoördinator van de KNHS om overleg niet gehonoreerd en zelfs genegeerd heeft. Dit heeft de vertegenwoordiger van de KNHS erg gefrustreerd.

‘En dat is iets wat mij eigenlijk in de hele procedure geweldig gestoken heeft, waarom ze niet overleg wilden en [gemeente A] ging strikt op de formele toer zitten, helemaal.’

‘Wat mij het meest gestoord heeft, is dat ik bij herhaling gevraagd heb aan de Raad van [gemeente A]: kunnen wij niet overleggen.’

‘[...] dat ze dus in die 16 maanden nooit de moeite hebben genomen om te overleggen.’

‘Maar het is gewoon van de gekken dat ze dus niet willen overleggen, ze willen er niet over praten, je krijgt geen ontvangstbevestiging.’

Opmerkingen over zijn pogingen en de onwil van de gemeente om in overleg te gaan kwamen tijdens het gesprek meer dan vijftien keer naar voren. We kunnen spreken van een zogenaamd frozen frame. Frozen frames zijn frames die continu in interacties herhaald en geconstrueerd worden om een bepaald doel te bereiken (Aarts en Van Woerkum, 2005). In dit geval wil de vertegenwoordiger van de KNHS aangeven dat het conflict lang niet zo groot en langdurig had hoeven worden als de gemeente bereid was geweest om met de partijen in overleg te gaan. Het gaat de KNHS om slechts drie zandwegen, dus als de nieuwe gemeente bereid is die wegen openbaar te houden en te onderhouden, is de regiocoördinator tevreden.

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Voor de paardensport aantrekkelijke paden dreigden te verdwijnen	Geen geld voor onderhoud Geen overleg	In overleg geld vrijmaken om een drietal voor de paardensport belangrijke zandwegen openbaar houden

Boeren en burgers

Eén van de boeren die wij gesproken hebben, heeft een bezwaarschrift ingediend tegen de onttrekking van de zandweg die over zijn bedrijf loopt. Dit bezwaarschrift bleek echter te laat bij de gemeente angekommen te zijn en is om die reden niet ontvankelijk verklaard en dus ook niet meegewogen in de besluitvorming. Deze boer kon zich niet voorstellen dat de gemeente de betreffende zandweg daadwerkelijk zou onttrekken; enerzijds omdat er overal in de omgeving juist geïnvesteerd wordt in de aanleg van allerlei paden en anderzijds omdat het de oude verbindingsweg tussen gemeente A en een ander dorp betreft:

‘maar ze gaan toch op sommige plaatsen toch wel een hoop geld investeren in bepaalde mooie paden en dan zo’n pad [...]’

‘Ik denk dat loopt zo’n vaart niet, dat doen ze nooit zo’n weg. Want dit is de oude weg van [gemeente A] zeggen ze dan. En het zal toch niet gebeuren dat ze die dicht doen?’

‘En toen heb ik gewoon gedacht: dan zal het met die andere wegen wel echt zo zijn dat ze die onttrekken, want ik weet ook wel dat sommige stukken die eigenlijk wel, waar ook echt niemand meer door kan. En als ze die dan een keer onttrekken dan denk ik nou ja. Dat is wel logisch ook. Maar zo’n weg nee dat kan ik me niet voorstellen.’

Bovendien is hij van mening dat het een erg mooi pad is. Er werd door vertegenwoordigers van gemeente A gesuggereerd dat er geen gebruik meer werd gemaakt van de zandwegen, maar deze boer gebruikt de zandweg nog steeds om bij zijn land en zijn buurman te komen:

‘Ja, en er werd geopperd, die weg werd niet meer gebruikt, maar wij gebruiken hem wel, maar tegenwoordig heb je luchtbanden onder de trekkers en daar zie je, ja als je met slecht weer niet rijdt zeg maar, dan begroeit die weg en dan is het net of er niemand doorkomt. Maar we komen er dus wel degelijk door.’

De oplossing voor deze boer is onderhoud van de weg door de gemeente en dat de gemeente eventueel de ‘aansprakelijkheid eraf haalt’, zodat het wel een toegankelijke onderhouden weg blijft, maar de gemeente niet aansprakelijk kan worden gesteld voor eventuele ongelukken. Samenvattend:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Een mooie, nuttige zandweg dreigt te verdwijnen	Geen onderhoud en het gebruik laat geen zichtbare sporen achter Bezwaarschrift te laat ingediend	Onderhoud van de zandweg door de gemeente

Voor de andere boer, die wij hebben gesproken, is het probleem dat de gemeente de weg niet onderhoudt, terwijl de weg over de hele lengte langs zijn land loopt. Hij heeft liever geen onkruid en troep in zijn netjes onderhouden gras. In principe is deze man tevreden als ze de weg laten liggen, mits er onderhoud aan wordt gepleegd. Als de weg verkocht wordt, koopt hij hem liever zelf dan dat er een derde partij tussen komt. De zandwegen vormen geen echte uitbreiding van zijn land, want het is geen goede grond, dus het is niet zo dat hij de weg er per se bij wil hebben. Samengevat:

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Een niet onderhouden zandweg langs volle lengte van het bedrijf met kans op verspreiding van onkruid	Geen onderhoud	De zandweg onderhouden en als hij verkocht wordt wel aan de aangelanden

Een mevrouw, inwonster van gemeente A en nu van gemeente B, die wij spraken had grote problemen met de onduidelijkheid van zowel de gebruikte begrippen, als de reden voor het onttrekken, als wat er met de paden zou gebeuren.

‘Maar wat betekent het dat ze het aan de openbaarheid willen onttrekken?’

‘Ja dan kan ik het er nog wel niet mee eens zijn, maar op een gegeven moment gebeurt het toch natuurlijk dat er een beslissing wordt genomen, maar ze hebben geen reden. Volgens mij hebben ze geen enkele reden.’

‘Nou daar konden ze mij geen antwoord op geven. Ze konden mij niet vertellen wat er ging gebeuren met dat pad. Dus toen had ik zoiets van: volgens mij weten jullie helemaal niet wat jullie gaan doen daar. En zolang je mij niet kunt vertellen wat je van plan bent te gaan doen, blijf ik dwars liggen. Zo ongeveer. Maar dus als zij een duidelijk plan hadden gehad en ze hadden mij dat verteld, dan had het of juridisch kunnen kloppen dat ik dacht ja ik ben het er niet mee eens, maar oké het zij zo, of ze waren me tegemoet gekomen in dat wat ik vroeg en dan had ik ook oké gezegd, maar geen van beide is gebeurd.’

In dit laatste citaat geeft de mevrouw ook duidelijk aan dat haar probleem grotendeels opgelost zou zijn als de gemeente de moeite had genomen om uit te leggen wat het uit de openbaarheid onttrekken van wegen inhoudt en wat de consequenties daarvan zijn voor haar gebruik van de paden. Zij geeft aan dat de gemeente twee argumenten aanvoert, die volgens haar niet gegrond zijn: ten eerste dat de paden niet meer gebruikt worden, en ten tweede dat de paden niet meer zichtbaar zijn. Echter dat de paden niet meer zichtbaar zijn, betekent in haar ogen niet dat ze niet meer gebruikt worden. Het laat zien dat de gemeente ze al jaren lang niet onderhouden heeft. En op dat argument gaat de gemeente volgens haar niet in. Zij benadrukt dat het pad waar zij het over heeft en waar zij zelf veel gebruik van maakt een erg mooi pad is met historische waarde:

‘Dat was van oorsprong de weg van [A] naar [het volgende dorp] of een stukje van die weg. Dus het heeft een historische waarde. Het is een prachtig zandpad met voor een deel een singel erlangs. Een typisch Achterhoeks pad is het en dat moet je niet weg doen.’

Deze mevrouw wil dat een aantal zandwegen behouden blijft voor de recreatieve sector. Het laatste wat zij wil is dat het zo goed onderhouden wordt dat er weer auto's overheen gaan.

<i>Probleem</i>	<i>Oorzaken</i>	<i>Oplossing</i>
Mooie zandwegen dreigden te verdwijnen Onduidelijke begrippen Onduidelijke redenen Onduidelijk wat er met de onttrokken wegen gebeurt	Geen informatie en communicatie vanuit en met de gemeente A	Geïnformeerd worden en een aantal zandwegen behouden voor de recreatieve sector

Tot slot

In het voorgaande hebben we de verschillende probleem frames van de betrokken partijen weergegeven. Het geconstrueerde probleem frame is gebaseerd op ervaringen, verwachtingen, doelen en belangen. Mensen maken een selectie van argumenten om hun frame te legitimeren die in het verlengde liggen van hetgeen zij nastreven. We zien hier dat de frames die vanuit verschillende belangen zijn geconstrueerd met elkaar botsen. Zo wordt het argument dat de paden er ongebruikt uitzien op meerdere manieren uitgelegd en voor verschillende doeleinden gebruikt.

- J 'Dus toen heb ik het ook zelf gezien, die weg wordt gewoon niet gebruikt. Daar zit geen enkel spoor in of zo. Dat iemand daar door heen is gefietst of gelopen. Ja dat was een beetje het probleem. Was die maar gebruikt denk ik achteraf dan had je hem ook niet zo snel aan de openbaarheid onttrokken.'
- M 'En dat pad is in de jaren begroeid met gras, waardoor het net lijkt alsof hij het midden in zijn weiland heeft gezet, dus van die kant is het bijna niet meer zichtbaar dat het een pad is. Dus ja, maar het is nog steeds wel een goed bruikbaar pad.'
- B 'Ja en er werd geopperd, die weg werd niet meer gebruikt, maar wij gebruiken hem wel, maar tegenwoordig heb je luchtbanden onder de trekkers en daar zie je, ja als je met slecht weer niet rijdt zeg maar, dan begroeit die weg en dan is het net of er niemand doorkomt. Maar we komen er dus wel degelijk door.'

Jurist J zegt dat de wegen niet gebruikt worden, want je ziet geen sporen. Mevrouw M en boer B daarentegen geven aan dat ze de paden wel gebruiken, maar dat je ze niet meer ziet in het landschap. We zouden het frame van de jurist ook om kunnen draaien: de zandwegen zijn niet zichtbaar/herkenbaar en dus weten mensen niet dat ze er gebruik van kunnen maken. De volgende uitspraken laten nog een andere constructie van argumenten zien:

- W 'Hier zijn heel veel paden, en wat ik ervaar dat is de zandpaden daar wandelt misschien één of twee keer één of twee personen door. En moet je daar zo'n heel duur instrument

op loslaten voor beheer en onderhoud? Anderzijds is het wel zo: als je het niet doet, geen onderhoud pleegt, groeien ze dicht. Dan kun je ze niet meer gebruiken.'

K '[gemeente A] had de wegen onttrokken, het voornemen omdat ze geen geld hadden om de wegen te onderhouden.'

Wethouder W vraagt zich af of je paden waar bijna niemand wandelt moet onderhouden, terwijl KNHS K suggereert dat de gemeente geen geld heeft voor onderhoud. Ook het frame van de wethouder kunnen we omdraaien: nalatig onderhoud van paden door de gemeente resulteert in onherkenbare en dus weinig gebruikte paden. Al naar gelang het belang dat mensen hebben, construeren en presenteren zij frames, die dat belang zo goed mogelijk verwoorden. Bepaalde argumenten worden genoemd of zelfs benadrukt en andere genegeerd. Zo ontstaan botsende frames, die zonder communicatie met de andere partij niet worden genuanceerd of bijgesteld. Het valt op dat, net als in het pleinconflict, verschillende partijen het probleem en de oorzaken op verschillende manieren framen, wat niet betekent dat zij ook verschillende oplossingen voor ogen hebben. De oplossing komt voor alle partijen min of meer overeen, namelijk: in overleg bepalen of het mogelijk is een aantal zandwegen openbaar te houden en te onderhouden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat door de grote veranderingen binnen de gemeente de context er inmiddels heel anders uitziet. Degenen die destijds vanuit de overheid betrokken waren, zijn nu niet meer of slechts gedeeltelijk in een andere rol betrokken en hoeven dus niet aan hun standpunten van toen vast te houden. In termen van framing kunnen we stellen dat de veranderingen van de context, veroorzaakt door de uitspraak van de rechter en de gemeentelijke fusie, re-framing mogelijk hebben gemaakt. In het onderzoek kwam opvallend vaak naar voren dat de gemeente slecht communiceert, zowel intern als extern. In de volgende paragraaf wordt de communicatie, of het gebrek daaraan, nader beschouwd.

5.4 Communicatieproblemen

Zoals in het bovenstaande al naar voren kwam is er volgens vrijwel al onze gesprekspartners, inclusief die van de gemeente, in het zandwegenconflict niet of te weinig gecommuniceerd door gemeente A. Zowel intern als met externe partijen is nauwelijks overleg gevoerd. Binnen de gemeente zijn inhoudelijke deskundigen, zoals de coördinator landschap, niet geraadpleegd. En voor overleg met externe partijen was volgens de wethouder en de jurist van de gemeente A pas ruimte nadat de wegenlegger in concept was vastgesteld. De wethouder:

'Je moest eerst een soort plan maken, dus de wegenlegger in concept, voordat je het kunt publiceren en dat iemand er op kan reageren. En of dat nou een aangelande is, een vereniging, of een belangenvereniging, dat maakt niet uit. Men moet er eerst over kunnen pra-

ten, over een plan. Dat is dat conceptplan wegen- en waterlopen. Dus dan ben je in feite al twee jaar druk geweest voordat zo'n plan op tafel ligt. En dan wordt het gepresenteerd en ga je eerst naar het college en naar de raad en dan kan men er op schieten.'

Falende communicatie

Verschillende met elkaar samenhangende en uit elkaar voortvloeiende zaken hebben er toe geleid dat de gemeente A niet of nauwelijks met de andere partijen heeft gecommuniceerd.

De fusie

Ten eerste was er de op handen zijnde fusie. Het was de bedoeling van de gemeente A om de herziende wegenlegger voor de fusie af te hebben. De wethouder:

'Dat was de opzet van het oude gemeentebestuur van [gemeente A] om de wegenlegger voor de herindeling klaar te hebben.'

En de jurist:

'Je had eerst nog beter met alle belanghebbenden kunnen overleggen van: wat willen jullie dan en wat wil de gemeente? En dat is er eigenlijk nooit goed van gekomen, want er werd maar gezegd: we bestaan dadelijk niet meer. Dat zoekt u maar met de [gemeente B] uit.'

Om de wegenlegger nog voor de fusie klaar te krijgen, heeft de gemeente ervoor gekozen de onttrekking van de zandwegen louter juridisch te benaderen. De procedures voor de onttrekking van wegen werden strikt gevolgd. Het contact met de andere partijen verliep door deze benadering langs de formele, juridische weg: alleen als er in de procedure ruimte was voor communicatie werd er gecommuniceerd. De woordvoerder van de KNHS vertelt:

'De gemeente [A] verschool zich achter juridische formaliteiten, daar lusten de honden geen brood van [...]

De wethouder en jurist geven dit achteraf ook toe. De jurist:

'Maar het is uiteindelijk achteraf gezien is het wel een beetje puur juridisch benaderd, uiteindelijk.'

'Ja en dan wordt het ook nog een formeel juridisch geschil waar de mensen al helemaal van denken van wat krijgen we nou? Ik geen belanghebbende? Ik ben hartstikke belanghebbend. Dat is ook al moeilijk uit te leggen. Zo van: zie je wel, we worden gewoon op een zijspoor gezet.'

De rijdende trein

Een ander aspect in de aanpak van de gemeente dat de communicatie heeft bemoeilijkt is dat de gemeente, voordat burgers en maatschappelijke groeperingen bezwaar konden maken, al twee jaar aan de voorbereiding van de wegenlegger had gewerkt. Gemeente A wilde de wegenlegger voor de fusie herzien hebben en heeft daartoe eerst het plan gemaakt en tot dat af was alle andere (vertragende) partijen buitengesloten. Het feit dat de ambtenaar en de wethouder al twee jaar aan de voorbereidingen hadden gewerkt, tezamen met de naderende fusie, heeft ertoe geleid dat bij de gemeente het gevoel overheerste dat zij de herziening door moest zetten en dat zij dus niet meer terug kon om bijvoorbeeld andere partijen te betrekken. We kunnen dit zien alsof de gemeente in een rijdende trein zat, die niet meer gestopt kon worden omdat zij de hete adem van de fusie in haar nek voelde. De wethouder verwoordde dit als volgt:

‘terug naar die wegenlegger: daar is niemand in betrokken. Toen het klaar was is het gepresenteerd: schiet er maar op. En dat heeft men gedaan. [...] ja dan moet je dus, of je moet je verdedigen, of je moet zeggen nou laten we eerst nou maar weer opnieuw beginnen te onderhandelen. Nou en het schip was al zo ver van de wal af, dat wilde ik niet meer.’

We kunnen hier spreken van een zelfreferentiële overheid. Zelfreferentialiteit verwijst naar de eigenschap van mensen of organisaties om de omgeving (en zichzelf) waar te nemen vanuit een eigen perspectief, vanuit een eigen relevantiebegrip, vanuit een volstrekt vanzelfsprekend idee over wat belangrijk is en wat niet, zonder dat zij zich daarvan bewust zijn (Van Woerkum, 1997). Gemeente A was alleen nog maar bezig om de wegenlegger zo snel mogelijk voor elkaar te krijgen, zonder na te (willen) denken over de consequenties van onder andere de onttrekking van de zandwegen voor andere partijen.

Gevolgen van falende communicatie

Als gevolg van de geringe communicatie en informatievoorziening door gemeente A zijn er allerlei onduidelijkheden en onzekerheden bij de andere partijen ontstaan. We kunnen denken aan onduidelijkheden met betrekking tot de gebruikte terminologie en de toekomst van de zandwegen. In de procedure om wegen uit de openbaarheid te onttrekken wordt een aantal niet alledaagse, juridische begrippen gehanteerd. Zo hebben de woorden ‘uit de openbaarheid onttrekken’ voor veel verwarring gezorgd. Onze gesprekspartners kenden de betekenis van ‘uit de openbaarheid onttrekken’ niet precies en konden dus ook de consequenties ervan niet goed inschatten. Zij dachten dat de wegen dicht zouden gaan, verkocht zouden worden of verboden terrein zouden worden. De volgende uitspraken werden gedaan met betrekking tot de betekenis van ‘uit de openbaarheid onttrekken’:

Onderzoeker: 'En hebben ze u ook ooit uitleg gegeven over wat volgens hen uit de openbaarheid halen, nou precies betekent, wat het inhoudt en wat er dan met die weg gaat gebeuren?'
Boer 1: 'Nou dat hebben ze wel uitgelegd. Dat ze hem van de wegenlegger af zouden halen, wilden halen en wat er dan later mee zou gebeuren dat konden ze nog niet zeggen, misschien dat hij te koop aangeboden werd.'

Boer 2: 'Als het uit de openbaarheid onttrokken wordt ja nou precies zoals ze het zeggen, dan nou: of hij wordt verkocht of niemand mag er meer overheen, of net wat je dan zelf met die grond wil doen als het aan de aangelanden verkocht wordt.'

Mevrouw: 'Maar wat betekent het dat ze het aan de openbaarheid willen onttrekken?'

'Als jullie me kunnen vertellen dat onttrekking aan de openbaarheid betekent dat het pad openbaar blijft, maar dat jullie het alleen aan het gemotoriseerd verkeer onttrekken dan heb je van mij geen last meer, als jullie mij dat kunnen garanderen.'

De wethouder en jurist zijn zich ervan bewust dat de term 'uit de openbaarheid onttrekken' andere associaties oproept dan de daadwerkelijke betekenis. De wethouder zegt:

'Uit de openbaarheid onttrekken houdt alleen maar in dat je het juridisch afkadt en verder hoeft er in feite niks te veranderen. Maar voor een leek is het keihard: dan gaat het hek ervoor. Bij wijze van spreken.'

Naast 'uit de openbaarheid onttrekken' kregen de partijen, die zich in het conflict hebben gemengd, ook te maken met de lastige, juridische termen: 'niet ontvankelijk' en 'niet belanghebbend'. De wethouder zei over 'belanghebbend zijn' het volgende:

'[...] en dat het juridische aspect te veel is geweest: je bent geen belanghebbende. Ja wanneer ben je dan wel belanghebbende? Kijk een wandelaar is een belanghebbende van een pad. Hij wandelt niet tegen een boom op of midden door een rivier. Hij wandelt over een pad.'

De mensen wisten dus niet wat 'uit de openbaarheid onttrekken' inhield en ook niet wat de consequenties daarvan zouden zijn voor de paden. Daar kwam bij dat de gemeente hen ook niet vertelde wat die consequenties waren. Volgens de wethouder en ambtenaren, die wij gesproken hebben, was er nog geen plan voor de zandwegen na de onttrekking, omdat eerst de onttrekking geregeld moest zijn. De wethouder:

'maar dat speelt pas als die hele wegenlegger dus is vastgelegd, bezwaren zijn opgelost, dan ga je als gemeente verder: wat moeten we nou met die wegen die niet meer openbaar zijn. Blijft het een zandpad, gaan we het inplanten of gaan we het verkopen en noem maar op.'

Deze onduidelijkheid heeft geleid tot onzekerheden, en over het algemeen houden mensen niet van onzekerheden (Aarts en Van Woerkum, 2002). In onzekere situaties gaan mensen op zoek naar zekerheid. Zekerheid wordt met minimale informatie en zonder expliciete communicatie geconstrueerd (ibed). De werkelijkheid wordt versimpeld, bepaalde informatie wordt niet meegenomen, terwijl de ambiguïteit van andere informatie niet wordt erkend. Zo konden in dit geval geruchten over de verkoop van de paden een heel eigen leven gaan leiden. Deze geruchten waren de enige informatie die mensen hadden over de toekomst van de zandwegen. De geruchten werden verhalen, die uiteindelijk resulteerden in frozen frames. In vrijwel elk gesprek kwam de vermeende verkoop van de zandwegen aan de orde. Een mevrouw vertelt:

‘En de ene boer zegt van nou ja, goh ik wil dat pad er wel bij hebben, bij het land aantrekken en de andere boer zegt: ik wil dat dat pad blijft bestaan. Maar ja boeren moeten samen werken in deze tijd, dus de ene die het pad wil laten bestaan, wil het conflict ook niet echt aangaan. Dat begrijp ik. Dat kan ik me voorstellen. Maar daaruit blijkt dus dat er al gesprekken zijn geweest met mensen van de gemeente over koop van dat stuk grond. Toen dacht ik shit.’

De woordvoerder van het wandelplatform:

‘Ze zeggen dat ze de paden niet verkopen aan boeren maar we hebben wel gehoord dat er contacten met boeren geweest zijn.’

En de regiocoördinator van de KNHS:

‘En het verhaal deed de ronde dat de vrijkomende grond beschikbaar zou zijn voor de landbouwers zodat die de vierschaarploeg erin kon zetten en tot hun weiland konden maken. Dat was dus het verhaal wat verteld werd.’

Deze frozen frames functioneerden als nieuwe collectieve werkelijkheid voor alle partijen die bang waren dat de zandwegen verloren zouden gaan. Op basis van deze verhalen heeft een aantal betrokkenen besloten daadwerkelijk actie te ondernemen, zoals de hierboven geciteerde mevrouw (zie ook 5.5). De frozen frames werden versterkt omdat verschillende partijen het gevoel hadden dat de gemeente hen niet te woord wilde staan. Deze houding wekte de suggestie dat de gemeente iets te verbergen had en heeft geresulteerd in wantrouwen en actiebereidheid. Daartegenover staat dat de gemeente van mening is dat zij niet veel meer aan het bestaande idee van de verkoop kon veranderen. De jurist:

‘Nou goed de communicatie had misschien beter gekund, maar sommige dingen die gaan zo’n eigen leven leiden. Wat je dan ook zegt, wordt toch niet meer geaccepteerd als de waarheid. Die uitspraak van die wethouder [dat de zandwegen verkocht zouden worden, MvL, NA

en CvW] gaat zo'n eigen leven leiden, want iedereen komt daar mee. Ik heb het al zo vaak gehoord. Het komt ergens vandaan en ja goed ik zei al: het kan best zijn dat het gezegd is, maar [...] in het dossier daar staat nergens van: we gaan het verkopen.'

Tot slot

We kunnen stellen dat de gemeente A met betrekking tot de communicatie en informatievoorziening in dit conflict een benadering heeft gekozen die veel verzet oproept. Heel veel bedoeld handelen van gemeente A heeft in dit geval tot een opeenstapeling van onbedoelde gevolgen geleid. Denk aan de (al dan niet bewuste) keuze voor de juridische benadering van het probleem en de keuze om belanghebbenden niet vooraf te informeren of te betrekken. Deze beslissingen hebben er uiteindelijk toe geleid dat de zaak voor de bestuursrechter is gekomen waardoor de herziening van de wegenlegger niet meer voorafgaand aan de fusie kon worden gerealiseerd. Of denk aan de (al dan niet bewuste) keuze om eerst de procedure van de onttrekking af te handelen alvorens helderheid te verschaffen over wat er na de onttrekking met de zandwegen zou gebeuren. Een en ander heeft geleid tot het ontstaan van frozen frames over de verkoop van de wegen wat veel partijen ertoe heeft aangezet om werk van de zaak te maken. Zo zijn journalisten ingelicht waardoor het probleem zowel regionaal als nationaal de aandacht van de media heeft gekregen.

5.5 Strategieën van burgers en belangengroepen om hun positie te versterken

In het zandwegenconflict viel op dat burgers en belangenverenigingen op allerlei manieren hebben geprobeerd om via zelforganisatie hun positie in het conflict te versterken. We kunnen strategieën onderscheiden om hindermacht te creëren en om binnen het gezichtsveld van de overheid te komen. In het onderstaande behandelen we achtereenvolgens de strategieën van een inwoner van de gemeente, het wandelplatform en de KNHS.

Een inwoner

Een inwoner van de gemeente A wilde iets ondernemen om te voorkomen dat de zandwegen zouden verdwijnen. Zij had echter het idee dat zij als individu niet zo sterk stond.

'Ik ben een eenzame individu wat dat betreft, dus als de gemeente mij gewoon aan de kant schuift, ja dan moet ik toch eens kijken of er nog andere organisaties zijn die zich ermee bezig houden.'

Zij heeft vervolgens geprobeerd een sterkere positie te verkrijgen door steun te zoeken bij andere mensen en organisaties. Via internet kwam ze bij het wandelplatform terecht, waarbij zij gehoor vond. Daarnaast heeft zij een plaatselijke wandelvereniging en een motorclub benaderd. Hier is dus sprake van zelforganisatie, resulterend in een sterkere machtspositie.

Het wandelplatform

Het wandelplatform, ingelicht door de mevrouw zoals hierboven beschreven, vond het voorkomen van de onttrekking van de zandwegen zo belangrijk dat zij besloot als belangenbehartiger van wandelaars ook zelf bezwaar te maken. In het bezwaarschrift heeft zij ingezet op het belang van de zandwegen als wandelwegen in Nederland. Zij komt de gemeente enigszins tegemoet omdat het wandelplatform niet alle wegen wil behouden, maar zes van de acht: 'we zijn ook realistisch en je kunt beter meedenken, blijkt gewoon uit ervaring, dan echt helemaal je poot stijf houden'.

Om haar positie te versterken heeft het wandelplatform een advocaat in de arm genomen. Zij heeft als het ware specifieke kennis betrokken om hindermacht te creëren. Daarnaast hebben het wandelplatform en de KNHS in de gang naar de bestuursrechter samen opgetrokken, want 'we hebben dezelfde belangen'. Het wandelplatform heeft getracht niet alleen langs de formele lijnen haar standpunten en bezwaren duidelijk te maken, maar heeft ook informele gesprekken benut om vertegenwoordigers van de gemeente te beïnvloeden. Zij maakt dus gebruik van informele netwerken om invloed uit te oefenen (zie ook Van Lieshout en Aarts, 2005):

'En daarnaast hebben wij wel gesprekken ook met wethouders gevoerd bijvoorbeeld en de politiek. Als je daar je standpunt ook nog eens kenbaar maakt, kan dat extra kracht bij zetten aan je formele gang van zaken.'

Kortom, het wandelplatform heeft in dit conflict haar positie versterkt door middel van een coalitie met andere partijen, de kennis van de advocaat en informele netwerken om een machtigere positie te verwerven.

De Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie

Ook de KNHS maakt gebruik van coalitievorming.

'Gewoon uit een strategie van: ik wil iedereen mee hebben, want ik zat er wel mee. Want ook om wat ik eerder zei: de KNHS is geen belanghebbende, dat wist ik van te voren.'

De regiocoördinator zocht niet alleen met het wandelplatform contact, maar ook

met de huifkarondernemers en de menverenigingen. De regiocoördinator wist dat de KNHS zelf niet belanghebbend was, aangezien ‘het behoud van zandwegen’ niet in de statuten staat. Maar door de ook huifkarondernemers en de menverenigingen te vertegenwoordigen, die als bijzonder belanghebbenden kunnen worden aange-merkt, kon de KNHS toch bezwaar maken. De regiocoördinator was op die manier in staat om zich binnen het *zingevingskader* van de overheid te plaatsen (Wagemans, 1998; zie ook 2.5 en hoofdstuk 6). Daarnaast heeft de regiocoördinator het VVV van gemeente A gevraagd om ondersteuning, maar aangezien het VVV gefinancierd werd door de gemeente, is deze poging tot samenwerking gestrand.

Om aandacht voor de zaak te krijgen heeft de regiocoördinator van de KNHS gebruik gemaakt van zijn eigen contacten. Hij heeft een journaliste ingeschakeld om media-aandacht voor de zandwegen te realiseren.

‘Ik kende een paar verslaggevers, dus die heb ik gebeld en eentje was Willemien. Ik zeg: Willemien ik heb een probleem met de zandwegen. [...] want ik had dus vanuit mijn functie ook hele goede contacten met de pers. Ik zei: daar moet je toch eens wat over schrijven. Nou en het was toen haar werkgebied niet en die heeft er toen een paar andere mensen opgezet en zo kwam het spelletje wel aan de gang.’

Verder heeft de regiocoördinator, zoals in 5.3 aan de orde is geweest, in zijn ogen steeds aangedrongen op overleg met de gemeente. De KNHS heeft geen advocaat in de arm genomen, omdat de regiocoördinator zelf lang bij een aangrenzende gemeente werkzaam was en dus de regels en valkuilen kende. Hij had, naar zijn mening, de noodzakelijke kennis in huis om zelfstandig bezwaar te maken.

‘Uiteindelijk heb ik een bestuurlijk-juridische achtergrond, dus ik weet wel hoe ik het spel moet spelen en heb ook vaak de gemeente vertegenwoordigd, dus ik weet heel goed hoe je zo’n zaak even op de rails kunt krijgen en waar je op moet letten.’

‘Ik weet hoe het in elkaar zit. Welke argumenten je moet zoeken om te vinden waarom dat besluit niet goed is en wanneer je zegt ik zie wel kansen om deze zaak uiteindelijk om te zetten dat wij als belanghebbende, cq bijzonder belanghebbenden worden gehonoreerd. Anders was ik er niet opgekomen. De gemiddelde burger komt daar niet op.’

Deze citaten laten zien dat de regiocoördinator weet hoe hij zijn probleem en argumenten moet construeren om deze binnen het *zingevingskader* (Wagemans, 1998; zie ook 2.5 en hoofdstuk 6) van de overheid te krijgen. Daarnaast heeft de regiocoördinator zijn eigen kennis, ervaring en contacten ingezet om coalities te vormen en de gemeente in de media onder druk te zetten.

Samenvattend kunnen we stellen dat burgers en belangenorganisatie zichzelf hebben georganiseerd, coalities hebben gevormd en informele contacten hebben gelegd om een sterkere positie ten opzichte van de overheid in te kunnen nemen. En met succes!

Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we het conflict rondom zandwegen die de gemeente A aan de openbaarheid wilde onttrekken, weergegeven. Eerst hebben we de probleem frames van de verschillende partijen beschreven. Het viel op dat, net als in het plein-conflict, verschillende partijen het probleem en de oorzaken anders framen. Maar dat betekent niet dat zij ook een andere oplossing voor ogen hebben. Een oplossing die door de verschillende partijen werd gedeeld is in overleg bepalen of het mogelijk is een aantal zandwegen openbaar te houden en te onderhouden. Grote veranderingen binnen de gemeente hebben ervoor gezorgd dat de context er inmiddels heel anders uitziet dan ten tijde van de beslissing om de zandpaden uit de openbaarheid te onttrekken. Dit, tezamen met de uitspraak van de bestuursrechter, heeft re-framing van het probleem en de oplossing mogelijk gemaakt.

Met betrekking tot de communicatie en informatievoorziening kunnen we stellen dat gemeente A in dit conflict een benadering heeft gekozen die veel verzet oproept. Vanwege het gebrek aan communicatie, zowel intern als extern, heeft veel bedoeld handelen van gemeente A geleid tot een opeenstapeling van onbedoelde gevolgen. Hierdoor is de vraag of de KNHS en het wandelplatform al dan niet belanghebbend zijn bij de bestuursrechter terecht gekomen, wat voor een aanzienlijke vertraging van de herziening van de wegenlegger heeft gezorgd. Ook is er door het handelen van gemeente A onduidelijkheid ontstaan, wat de oppositie ertoe heeft bewogen actie te ondernemen.

Burgers en belangenorganisatie passen verschillende strategieën toe om een sterkere positie ten opzichte van de overheid in te nemen. Zij organiseren zichzelf om bij de overheid in beeld te komen en hindermacht te creëren. De verschillende strategieën die naar voren kwamen zijn: coalitievorming, het betrekken van specifieke kennis, het aanwenden van informele contacten en het inschakelen van massamedia.

6 Het handelen van overheden

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten over de rol en het handelen van overheidsinstanties in de door ons bestudeerde conflicten. We hebben de rol en het handelen van de overheden bestudeerd en geanalyseerd aan de hand van de frames die onze gesprekspartners daarover naar voren brachten. We beginnen met het beschrijven van de betrokken overheidsinstanties (6.2). Vervolgens gaan we na hoe de problemen bij de overheid in beeld zijn gekomen (6.3). Daarna besteden we in 6.4 aandacht aan de invloed van specifieke personen binnen de overheid. In 6.5 gaan we in op de wijze waarop de overheid de conflicten heeft aangepakt. Tot slot komt in 6.6 ambigüiteit binnen de overheid aan bod. We bespreken de twee casussen naast elkaar zodat verschillen en overeenkomsten duidelijk naar voren komen.

6.2 De overheid

De overheid in het pleinconflict

Zoals we in hoofdstuk 4 aangaven, hebben we in het conflict rondom het plein te maken met meerdere overheidsinstanties te weten: politie, welzijnswerk en gemeente. Medewerkers binnen deze instanties werken samen aan de aanpak van het conflict, maar de instanties hebben allemaal een eigen organisatie en structuur. Vanuit de politie houden twee wijkagenten zich met het plein bezig, waarvan er één speciale aandacht heeft voor de jeugd. Naast deze wijkagenten zijn verschillende politieteams op en rond het plein actief, namelijk: het ‘bike-team’, het straatroofteam en de recherche.

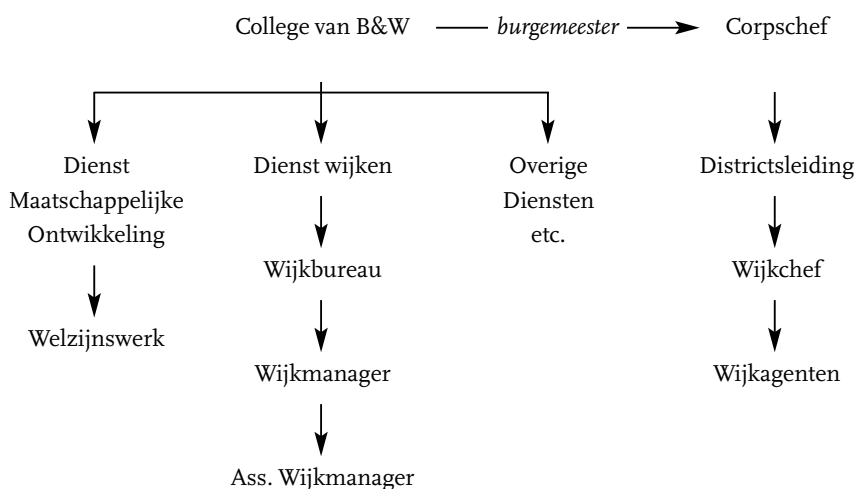
Het welzijnswerk heeft ambulante jongerenwerkers in de wijk beschikbaar. Deze jongerenwerkers zijn veel op straat om de jongeren aan te spreken en door te sturen naar buurthuizen en dergelijke waar andere jongerenwerkers hen opvangen en activiteiten aanbieden. In de omgeving van het plein is echter geen buurthuis of andere ruimte beschikbaar. Daarom is er, naast de ambulante jongerenwerkers, een jongerenwerker met ‘de bus’ in de wijk actief: een project waarmee een ontmoetingsruimte wordt geboden in de vorm van een bus. De bus staat elke avond op een andere

plek in de stad waar geen accommodatie van het welzijnswerk beschikbaar is. Eén avond per week staat de bus in de buurt van het plein en kunnen de jongens naar de bus toe.

Naast jongerenwerkers zijn er opbouwwerkers actief, die zich richten op de bewoners. De welzijnsorganisatie wordt gefinancierd door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente. De relatie met de gemeente is dusdanig vormgegeven dat de medewerkers van de welzijnsorganisatie onafhankelijk kunnen werken.

De gemeente bestaat uit verschillende lagen en diensten. Op bestuurlijk niveau heeft één van de wethouders wijkveiligheid in zijn portefeuille, daarnaast is er een speciale wijkwethouder met aandacht voor en een tweewekelijks spreekuur in de wijk. Elke wijk in de gemeente heeft haar eigen wijkbureau waar burgers met vragen en klachten terecht kunnen. Deze wijkbureaus worden aangestuurd door wijkmanagers met daaronder assistent wijkmanagers. De assistent wijkmanager die in het conflict de gemeente vertegenwoordigt, heeft als kerntaken wijkveiligheid en de aanpak van jongerenoverlast. De assistent wijkmanager werkt samen met een medewerker wijkveiligheid. Voor de uitvoering van concrete veranderingen aan het plein zijn gemeentelijke diensten betrokken als de Dienst Stads Beheer en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

De besproken overheidsinstanties werken samen in de aanpak van dit conflict. In zogenoemde Jongeren Op Straat overleggen wordt informatie uitgewisseld en worden afspraken gemaakt over de aanpak. In de hoedanigheid van de assistent wijkmanager is de gemeente in geval van wijkveiligheid de 'regisseur'. De assistent wijkmanager heeft in samenspraak met de andere partijen een plan van aanpak voor het plein opgesteld.



Figuur 6.1: Overheidsinstanties in het pleinconflict⁶

Betrokkenheid van meerdere overheidsinstanties

De betrokkenheid van meerdere instanties en binnen die instanties meerdere personen heeft een aantal implicaties voor de aanpak van het probleem. Ten eerste vraagt dit om goede afstemming van taken en verantwoordelijkheden. De verschillende instanties hebben allemaal hun eigen expertise waarmee zij kunnen bijdragen aan de succesvolle aanpak van conflicten, maar om elkaar aan te kunnen vullen moeten de taakverdeling en verantwoordelijkheden helder zijn. Effectieve communicatie speelt daarin een belangrijke rol.

Ten tweede is een bepaalde continuïteit in het personeel van belang. Het conflict rondom het plein speelt al meerdere jaren en gedurende die tijd is sprake geweest van allerlei personele wisselingen. Binnen het politiedistrict is de functie van wijkagent een jaar niet vervuld geweest. Ten tijde van het onderzoek waren er twee nieuwe wijkagenten werkzaam, maar stonden er nog steeds vacatures open om het wijkteam aan te vullen. De langdurige afwezigheid van de wijkagenten in de wijk heeft ertoe bijgedragen dat de situatie zo uit de hand heeft kunnen lopen, aldus de huidige wijkagent (O is onderzoeker en A is wijkagent):

- O 'En ik begreep van jullie dat jullie per mei of per april weer zijn aangesteld hier en daarvoor was er geen?'
- A 'Nee'
- O 'En hoe werd het dan aangepakt?'
- A 'Niet, nee daarom is het ook zo uit de hand gelopen, omdat er gewoon geen zicht was op wie er überhaupt komen en er waren gewoon geen afspraken. [...] En als je gewoon heel helder bent daarin en heel consequent, dan werkt dat en dat is dus doordat er geen wijkagent was, helemaal de soep in gedraaid.'

Het gebrek aan wijkagenten heeft ertoe bijgedragen dat het probleem op het plein pas in een laat stadium werd erkend. De assistent wijkmanager vertelt:

- 'Anderhalf jaar geleden [...] is het ook niet echt serieus genomen door de politie. De politie had zoiets van: nou dat valt reuze mee, we rijden daar eens langs en er is niks aan de hand.'

Behalve dat een gebrek aan continuïteit er toe heeft bijgedragen dat de situatie op het plein uit de hand is gelopen en de ernst van het conflict pas laat ontdekt werd, heeft de beperkte capaciteit van de politie in de wijk consequenties voor de hoeveelheid aandacht die aan het plein geschonken wordt. De wijkagent:

- 'Er is een beperkte capaciteit en die wordt dus ingezet daar waar nodig.'

Ook binnen het wijkbureau hebben zich personele wisselingen voorgedaan.

6 Dit schema is niet volledig; alleen de onderdelen die binnen het onderzoek aan de orde zijn en hoe deze zich ten opzichte van elkaar verhouden, zijn weergegeven.

Daarnaast zullen de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 bepalen welke wethouder zich met de wijk gaat bezighouden en of er een wethouder voor wijkveiligheid komt. Voor het welzijnswerk geldt dat het de vraag is of de huidige opbouwwerker en de jongerenwerker van de bus voor het plein beschikbaar blijven.

Naast continuïteit in personeel is het, ten derde, van belang dat er ook een bepaalde continuïteit in het beleid van de overheid (zowel gemeente als politie als welzijnswerk) is om een probleem succesvol aan te kunnen pakken. De continuïteit in de aanpak van de problemen rondom het plein is tot en met 2007 gegarandeerd, aangezien de wijk waarin het plein ligt is aangewezen als 'urgentiegebied' waarvoor de 'stadveilig' aanpak geldt. Met dit 'stadveilig' programma is het mogelijk om extra geld en mensen beschikbaar te stellen om in ieder geval voor twee jaar een aanpak in een bepaalde wijk te garanderen. Wat daarna gaat gebeuren is onduidelijk.

De overheid in het zandwegenconflict

Het conflict rondom de zandwegen speelt zich af in een kleinere gemeente dan het pleinconflict. Zowel de aard van het conflict als de geringe omvang van de gemeente maken dat er minder mensen vanuit de overheid zijn betrokken dan in het pleinconflict. Door de fusie van de gemeente A met een aantal omliggende gemeentes tot gemeente B is het aantal betrokkenen vanuit de gemeente toegenomen en veranderd.

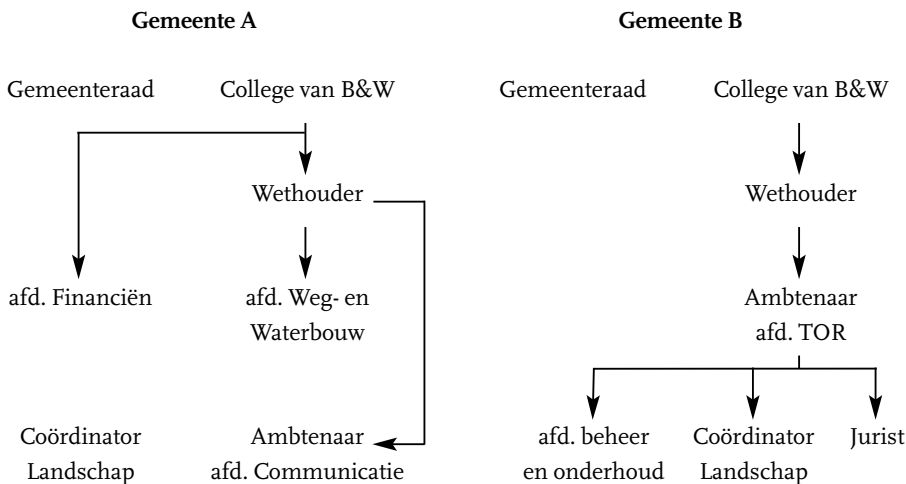
Binnen gemeente A hield één ambtenaar zich bezig met de herziening van de wegenlegger. Deze ambtenaar was werkzaam bij de afdeling voorlichting, maar ging bijna met pensioen. Mede omdat, volgens de wethouder, niemand anders tijd kon vrijmaken, is er voor hem een constructie gemaakt waarmee hij op een aantal van zijn gespaarde vakantiedagen tegen betaling kon werken aan de herziening van de wegenlegger. Het feit dat de ambtenaar bij voorlichting werkzaam was, heeft bij een aantal van onze gesprekspartners tot vragen geleid. De wethouder verantwoordt deze keuze als volgt:

'Die man die wist alles, die had hier zo lang gezeten en hij moest dus controleren dat in de oude wegenlegger of die maten dus de breedte van de verharding, de breedte van de berm, alle kunstwerken die onder zo'n weg liggen: duikers of bruggen dat moest hij dus allemaal inmeten en meenemen in de nieuwe wegenlegger. [...] En nee niemand meende dat men tijd vrij kon maken, laat ik het maar even zo zeggen.'

De ambtenaar werkte onder leiding van de zojuist aangehaalde en door ons geïnterviewde wethouder. In overleg met mensen van de afdeling weg- en waterbouw is men destijds tot de conclusie gekomen dat er tien tot vijftien wegen op de wegenlegger stonden waarvan ze op dat moment niet konden aangeven wat voor functie ze hadden. Er is een nota opgesteld met het voorstel om tot onttrekking van de zandwegen over te gaan 'die gaat dan naar het college van B&W en met dat voorstel wilden

we naar de raad en zo gaat dat dan', aldus de wethouder. Verder was er een jurist van gemeente A betrokken in de rol van secretaris van de onafhankelijke commissie bezwaar en beroep. Deze ambtenaar heeft de bezwaarschriften van de andere partijen niet ontvankelijk verklaard, omdat de partijen volgens zijn interpretatie van de wegenwet niet belanghebbend waren.

Binnen de nieuwe gemeente B werkt een andere ambtenaar aan de herziening van de wegenlegger. De ambtenaar van gemeente A is inmiddels met pensioen en er is een nieuwe wethouder verantwoordelijk. De nieuwe ambtenaar, die zich met de zandwegen bezig houdt, is werkzaam bij de afdeling technisch ontwerp en realisatie. Hij moet een 'integraal advies uitbrengen' over de zandwegen en zal dat voorleggen aan mensen van de afdelingen juridische zaken en beheer en onderhoud, de coördinator landschap en de wethouder. Vervolgens moet het nieuwe plan naar het college, de gemeenteraad en de belanghebbende partijen.



Figuur 6.2: De overheid in het zandwegen conflict ⁷

Betrokkenheid van meerdere personen binnen de gemeentelijke overheid

Ook in dit conflict heeft de betrokkenheid van meerdere personen, werkzaam bij verschillende afdelingen en diensten binnen de gemeente implicaties voor de wijze waarop het conflict is aangepakt. In de eerste plaats is heeft dit betrekking op de afstemming van het voorgenomen besluit zowel met interne deskundigen als met externe partijen. De wethouder van gemeente A heeft aangegeven dat met de afdeling weg- en waterbouw overleg heeft plaatsgevonden. Maar de landschapscoördinator was, zoals we in hoofdstuk 5 lieten zien, op dat moment niet bij de afwegingen

⁷ Dit schema is niet volledig; alleen de onderdelen die binnen het onderzoek aan de orde zijn en hoe deze zich ten opzichte van elkaar verhouden, zijn weergegeven.

betrokken. Als hij wel betrokken was geweest, waren er volgens hem andere criteria (bijvoorbeeld de waarde van de zandwegen voor natuur en landschap en de cultuur-historische en de maatschappelijke waarde) in de afwegingen meegenomen dan nu het geval was. Daarnaast zijn de plannen nooit afgestemd met externe partijen. Doordat de overheid uiteindelijk door deze externe partijen voor de rechter is gedaagd, heeft het gebrek aan afstemming de slagvaardigheid van de overheid beperkt. De fusie van de gemeentes die plaatsvond in de tijd dat het zandwegenconflict aan de orde was heeft er voor gezorgd dat nauwelijks sprake was van continuïteit in personeel en beleid. De fusie heeft voor nieuwe ambtenaren, een nieuw college en een nieuwe raad gezorgd. Het positieve gevolg is dat met nieuwe mensen en in een nieuwe bestuurlijke context ook andere ideeën konden worden ontwikkeld over de toekomst van de zandwegen. Zo lijkt de nieuwe gemeente veel belang te hechten aan mogelijkheden voor recreatie en toerisme in het gebied: een aantal zandwegen wordt nu gezien als mogelijkheid om het gebied voor recreatieve doeleinden te ontsluiten.

6.3 Probleemerkenning door de overheid

Het plein

Op het plein kwam een collega assistent wijkmanager er min of meer bij toeval achter dat de onvrede over de veiligheid en jongerenoverlast hoog was opgelopen bij de omwonenden. Op een informatieavond over de herinrichting van een speelpleintje vlakbij het plein waren onverwacht heel veel boze, verontwaardigde bewoners aanwezig. Zo vertelt de assistent wijkmanager:

‘Iemand is bij de wethouder op het spreekuur geweest om te zeggen: ik maak me zorgen dat dat een hangplek wordt voor jongeren en dat de jongeren van het plein daar naar toe komen. Toen heeft de wethouder gezegd: het wijkbureau gaat wel een avond organiseren. Dat hebben we gedaan, een stadsplan rond dat binnenterrein verspreid, want dat was de opzet van de avond. En het stadsblad, wat ze bijna nooit doen, heeft dat stadsplan gepubliceerd, heeft dus een stukje in de krant opgenomen: een avond over veiligheid en toen zat de zaal bomvol. En ja dan creëer je op dat moment zelf ook de aandacht. Het was wel niet bewust, maar dan ontkom je er niet aan.’

Op het plein is volgens verschillende respondenten al jaren sprake van jongerenoverlast in meer of mindere mate, maar om verschillende redenen was de ernst van de situatie tot in de winter van 2005 niet tot de instanties doorgedrongen. Jongerenoverlast en wijkveiligheid vormden een van de beleidspunten van het college (2002-2006). Er was bovendien een wethouder beschikbaar voor wijkveiligheid. Daarmee paste het conflict binnen het *zingevingskader* van de gemeente (Wagemans, 1998; zie 2.4).

In het geval van het plein werd een collega assistent wijkmanager, zoals hierboven weergegeven, met zijn neus op de feiten gedrukt tijdens een bijeenkomst over de herinrichting van een speelpleintje. Daarnaast bleek uit de cijfers van de gemeentelijke veiligheidsmonitor dat de wijk het slechtst scoorde van de hele stad. Ook de criminaliteitscijfers van de politie maakten duidelijk dat er veel aan de hand was. Dit was in de vorige monitor ook het geval, maar het leidde toen niet tot speciale aandacht voor de wijk.

Oplossingen of mogelijkheden voor de aanpak van het probleem waren op het moment dat de ernst van de situatie doordrong voorhanden. Door de aanstelling van twee wijkagenten werden de mogelijkheden voor een effectieve aanpak een stuk groter. Bovendien bestaat er in de stad de zogenaamde Jongeren Op Straat aanpak en is er het 'stad veilig' programma, waarmee extra middelen en mensen kunnen worden ingezet.

De politieke situatie maakte de aanpak van het probleem mogelijk aangezien veiligheid al een agenda item was, met een verantwoordelijke wethouder. Het plein stond als probleemgebied nog niet op de agenda, maar met de opkomst van veel verontruste omwonenden, samen met de criminaliteitscijfers van de politie, de cijfers uit de veiligheidsmonitor en de beschikbare mogelijkheden voor een oplossing was dat wel het geval. Met andere woorden, in de winter van 2005 werd een *policy window* geopend doordat deze drie factoren samenkwamen (Kingdon, 1984; zie 2.4).

De zandwegen

De herziening van de wegenlegger is door de verantwoordelijke wethouder van gemeente A op de agenda en de begroting gezet. Deze persoon was vanuit eerdere functies (o.a. vijftien jaar voorzitter van de landinrichtingscommissie ruilverkaveling) en zijn eigen betrokkenheid bij het landelijk gebied (hij is ook boer) op de hoogte van de verouderde wegenlegger:

'Zo lang een oude wegenlegger er ligt, denkt geen één raadslid er aan dat er een achterstand is. Dat zijn alleen de mensen die van haver tot gort alles weten. En ik was dan zo'n persoon omdat ik juist die ruilverkaveling meegemaakt had en als gemeenteraadslid en als fractievoorzitter, dus ik wist precies van de hoed en de rand. En ik wist ook dat er vanuit de ruilverkaveling is gezegd: gemeente jullie moeten de wegenlegger aanpassen, maar dat is toen blijven zitten. Dat kost geld en daar had men dan geen tijd voor.'

De wethouder heeft het onderwerp zelf aan de kaak gesteld en daarmee het probleem binnen het *zingevingskader* van de gemeente geplaatst. Lastiger was het voor de andere partijen om hun probleem met betrekking tot de zandwegen bij de gemeente in beeld te brengen of sterker nog om zelf als belanghebbende partij in beeld te komen. Volgens gemeente A waren zij namelijk geen van allen belanghebbend in de zaak (zie ook 6.5).

De wethouder van de oude gemeente was op de hoogte van de verouderde wegenlegger en heeft de herziening ervan op de agenda geplaatst. Hij was dus degene die het probleem kende en doordat hij ook geld op de begroting liet opvoeren kon hij aan de oplossing gaan werken. De wethouder heeft als het ware zelf het *policy window* geopend (Kingdon, 1984; zie 2.4).

Eigenlijk ontstond er pas een probleem voor de gemeente toen burgers en belangenorganisaties lucht kregen van het voornemen om een aantal zandwegen te onttrekken en de media inschakelden om gehoor te krijgen. Dit had de gemeente niet verwacht, noch van te voren ingeschat, waardoor we ook hier kunnen stellen dat dit conflict min of meer bij toeval werd erkend. De overheid moest noodgedwongen reageren op reacties uit de samenleving.

De uitspraak van de bestuursrechter heeft het probleem in een ander licht geplaatst: twee partijen (het wandelplatform en de KNHS als vertegenwoordiger van de meners en huifkarondernemers) bleken wel belanghebbend en het besluit moest worden heroverwogen. De gemeente zat fout en moest, door de uitspraak van de rechter, de belanghebbenden en daarmee een ‘nieuw’ probleem erkennen.

De fusie heeft ertoe geleid dat andere mensen zich bezig gingen houden met de toekomst van de zandwegen. Tevens heeft de gemeente B, volgens de nieuwe ambtenaar, een ander idee over het belang van recreatie en toerisme in het gebied, dan gemeente A destijds. Een aantal zandwegen zou, volgens hem, een rol kunnen spelen in de ontsluiting van het landelijk gebied voor recreatie en toerisme. Voor gemeente B vormen de zandwegen dus geen probleem, integendeel. Hooguit de kosten die voor het onderhoud moeten worden gemaakt. De fusie heeft de bestuurlijke context dus zodanig veranderd dat re-framing mogelijk is geworden.

Samenvattend: in deze paragraaf hebben we laten zien dat de overheden zich in beide conflicten niet zonder meer bezig houden met problemen in de samenleving zoals die door burgers worden ervaren, noch zich daar verantwoordelijk voor voelen. In beide gevallen moest één en ander gebeuren voordat de problemen binnen het *zingevingskader* van de overheid past en aldus erkend werd. In beide gevallen waren er mogelijkheden om met extra middelen en menskracht het probleem aan te pakken. Ook is in beide gevallen de politieke gevoeligheid toegenomen waarmee de nood tot aanpak aanzienlijk werd verhoogd.

6.4 De invloed van individuen binnen overheden

De invloed van bepaalde betrokken en bekwame individuen binnen overheden blijkt van groot belang voor de al dan niet geslaagde uitvoering van het beleid. Lipsky (1980; zie 2.4) heeft het over strategieën die zogenoemde *street-level bureaucrats* toepassen om invulling te geven aan het beleid van de overheid. Deze paragraaf gaat over invloedrijke personen binnen de overheden in onze casussen.

Het plein

Een voorbeeld van een betrokken en bevlogen ambtenaar in het pleinconflict is de assistent wijkmanager. Zij paste een aantal methoden toe om met haar complexe taak om te gaan en alle andere betrokken partijen gemotiveerd te houden. Ten eerste zag zij het belang van bepaalde goede relaties in en investeerde zij in het opbouwen van sociaal kapitaal. Ze gaf er in de gesprekken blijk van dat goed contact met de andere partijen de aanpak van het probleem op het plein kan versnellen. Ze weet bijvoorbeeld dat de inzet van politie essentieel is om het probleem aan te pakken en doet daarom moeite om de verhoudingen goed te houden:

‘En als die onderlinge samenwerking goed is, zoals nu bij de school dan kun je toch heel snel dingen voor elkaar krijgen. Als die niet goed is dan is dat ook heel stroperig en dan moet je toch bovenlangs dingen los proberen te krijgen. Dus het is een beetje evenwichtskunst aan alle kanten. En wat ik zelf een beetje heb, juist omdat we de politie zo heel hard nodig hebben. Ik bedoel als er een verzoek is van de politie heeft dat wat mij betreft altijd voorrang. Als de wijkagent mij vraagt om iets uit te zoeken voor haar, nou ik zal niet zeggen dat ik alles uit mijn handen laat vallen, maar wel zo’n beetje om ook gewoon weer wat terug te kunnen vragen als ik wat nodig heb.’

Ten tweede acht zij het van groot belang dat de omwonenden ook zien en merken dat er wat aan het probleem gedaan wordt. Met andere woorden, de assistent wijkmanager maakt de betrokkenheid van de gemeente zichtbaar waar mogelijk door zichtbare resultaten te realiseren. Om die reden komt zij bijvoorbeeld tegemoet aan de wens van de omwonenden om extra lantaarnpalen te plaatsen. Het zelfde geldt voor de door bewoners gewenste herinrichting van het plein. Met deze maatregelen communiceert zij dat ze de bewoners serieus neemt.

Ten derde is zij flexibel. Ze is bereid om bepaalde zaken door de vingers te zien wanneer daarmee andere dingen mogelijk worden gemaakt.

‘Ik bedoel ik ben nu geneigd om een aantal dingen gewoon niet te willen zien, want daar heb je gewoon even geen zin in. Heel simpel weg: als daar een groep van twintig tot dertig jongens binnen is en ze nemen allemaal één blikje bier mee, heb je een horeca vergunning nodig. Nou dat wil ik dus gewoon even niet weten.’

De wethouder erkent het belang van flexibel en creatief optreden van dergelijke *street-level bureaucraten*:

‘Dus dan zeg ik: regel het met alle betrokkenen en zorg dat het gebeurt. En het hoeft niet aan allerlei voorwaarden te worden getoetst, maar er moet wel worden gezorgd dat het veilig is, dat het klopt en dat het beheersbaar blijft. Dus dan denk ik dat daar best wel veel ruimte zit en dat hoeft echt niet langs allerlei formele lijnen. [...] en dan hoop ik ook maar

en daarom probeer ik dus ook een beetje vaart erachter te houden, dat de creativiteit van ambtenaren zo groot is dat het ook snel georganiseerd is.'

Samengevat lijkt de assistent wijkmanager zich toe te leggen op het investeren in sociaal kapitaal, onder andere door maatregelen te nemen die zichtbare resultaten opleveren en zich flexibel op te stellen.

De zandwegen

In het zandwegenconflict zijn we drie invloedrijke overheidspersonen tegengekomen: de eerste wethouder, de eerste ambtenaar en de tweede ambtenaar. Afhankelijk van de context waarbinnen zij werkten maakten deze mensen voorstellen met betrekking tot de wegenlegger en de zandwegen. In deze casus werd de bestuurlijke context bepaald door: de politiek-bestuurlijke situatie (college van B&W), het geldende gemeentelijke beleid, de geluiden uit de samenleving, de te verwachten weerstand, de gevoeligheid van het onderwerp en het referentiekader van de uitvoerende ambtenaar.

De ambtenaar van gemeente A heeft destijds opdracht gekregen om de wegenlegger te herzien. Hij moest controleren of de wegen die op de kaart getekend stonden ook nog daadwerkelijk in het landschap aanwezig waren en de over de wegen bekende gegevens nameten. Hij werkte in een context die gericht was op het afronden van een aantal zaken voor de voltrekking van de gemeentelijke fusie. In overleg met de wethouder en met mensen van de afdelingen financiën en weg- en waterbouw heeft hij besloten aan de gemeenteraad voor te stellen de zandwegen aan de openbaarheid te onttrekken.

De ambtenaar van de gemeente B heeft opdracht gekregen het besluit rondom de zandwegen te heroverwegen (A is ambtenaar en O is onderzoeker):

- A 'in principe ben ik vrij om voor te stellen wat ik wil. De gemeenteraad en het college hebben gezegd: je moet de zaak heroverwegen. Maar heroverwegen kan ook zijn: het is goed gegaan zoals het gegaan is en we gaan er gewoon achter staan. Maar ik zelf kies ervoor om iets verder te gaan en te zeggen we gaan opwaarderen. En dat is dan zeggen: het oude besluit intrekken en er wat nieuws van maken.'
- O 'Maar is dit dan helemaal afhankelijk van jou als persoon?'
- A 'Tenzij het college van te voren al had gezegd: wij willen absoluut geen openbare paden.'
- O 'Ja dan had je er geen tijd in gestopt.'
- A 'Nee maar dan was het voorstel geweest: wij gaan dit handhaven en zo uitvoeren, maar zo werkt het natuurlijk altijd. Het zijn de ambtenaren waarvan verwacht wordt dat ze een bepaalde deskundigheid hebben en die adviseren het college en het college kan het overnemen of niet overnemen.'
- O 'Ja maar jij kan dan wel beïnvloeden in wat je aanbiedt.'

- A 'Ja maar ik hoor natuurlijk ook de belangen van burgers en van partijen die wat inbrengen ook af te wegen, dus ik kan dat helemaal van tafel poetsen of ik kan zeggen van ja daar zit iets in we gaan er iets mee doen. Wel gemotiveerd natuurlijk. Ik kan niet zeggen: ik vind het niks of ik vind het wel wat, dat is heel persoonlijk. Je zult wat motieven aan moeten dragen. En dat ligt ook aan de persoon hoe sterk dat is. Hoe sterk die motieven zijn en hoe je het college gaat overtuigen en hoe straks het college de raad gaat overtuigen dat het goed is.'

Deze ambtenaar geeft aan dat de vrijheid die hij heeft om te bepalen wat hij zal voorstellen relatief groot is, maar dat er wel van hem verwacht wordt dat hij een zekere deskundigheid heeft, dat hij de belangen van andere partijen afweegt en meeneemt in zijn plan en dat hij zijn voorstellen kan beargumenteren. Street-level ambtenaren moeten niet alleen overheidsbeleid naar de praktijk kunnen vertalen, maar zij moeten ook wat er leeft in de maatschappij kunnen vertalen naar plannen die uiteindelijk resulteren in overheidsbeleid.

In de context van de nieuwe gemeente en naar aanleiding van het besluit van de bestuursrechter, heeft deze ambtenaar ervoor gekozen om uit te zoeken welke zandpaden kansen bieden en wat de mogelijkheden zijn om deze openbaar te houden en te onderhouden.

In eerste instantie is er in dit conflict voor een aanpak gekozen die ver van de burgers en belangenorganisaties afstond. Er was geen contact met deze partijen, zij werden afzijdig gehouden. Er was dus geen sprake van een ambtenaar die het beleid naar de burgers vertaalde en omgekeerd. De ambtenaar van gemeente B is gedwongen om de belangen van de belanghebbende partijen mee te nemen in de heroverweging, maar ook deze ambtenaar wil eerst binnen de gemeente een nieuw plan uitwerken alvorens met de belanghebbenden van gedachten te wisselen.

Samenvattend: in beide cases blijkt de aanpak van het conflict bepaald te worden door individuele personen binnen de betrokken overheden. Meer specifiek zijn dat ambtenaren die direct contact hebben met de samenleving, de *street-level bureaucrats*. Doorslaggevend blijken de mogelijkheden die deze mensen zien, de initiatieven die zij nemen, de mensen die zij kennen, de sociale vaardigheden die zij bezitten evenals hun gevoel voor de heersende politieke situatie.

6.5 De reactieve overheid

In deze paragraaf laten we zien welke prikkels hebben geleid tot het handelen van de overheden in beide conflicten.

Het plein

Het feit dat de wijk, waarin het conflict rondom het plein speelt, in een eerdere veiligheidsmonitor ook al als onveiligste uit de bus kwam (zie 6.3), maakt duidelijk dat dit gegeven op zichzelf niet voldoende is om het probleem op de agenda van de overheid te plaatsen. Daarvoor zijn meerdere prikkels nodig. De assistent wijkmanager geeft aan waarom zij denkt dat de wijk van het plein niet eerder, de op basis van de monitor verdiende, aandacht kreeg:

‘En de combinatie van cijfers, de afdeling bestuursinformatie doet dat dan, daar zijn toen de tien slechtste buurten uit komen rollen. Eigenlijk had [deze wijk] toen al meteen aan top moeten staan, want wij hebben gewoon helaas toch de slechtste buurten van de hele stad. Alleen toen is [een andere wijk] gekozen, omdat voor die buurten geldt dat binnen een wijk die verder redelijk goed is, die buurten er als slecht uitspringen. Terwijl in [deze wijk] zijn alle buurten redelijk slecht en is er eentje die er wat minder slecht uitspringt. En het is natuurlijk makkelijker om een aanpak te zetten op een klein afgeperkt gebied, waarbij je in die wijk ook nog eens kunt schuiven met politie inzet en inzet van de wijkwelzijnsorganisaties omdat de rest dan toch wel redelijk goed is, dan in [deze wijk] waar je moeilijk je capaciteit ten gunste van [buurt A] weg kunt halen, want in [buurt B] is ook gewoon heel veel aan de hand en in [buurt C] ook. Maar goed, dit jaar staan we dan in de top tien, geloof ik, vijf keer, weet je wel, en [buurt A] komt daar als aller slechtste buurt uit als je kijkt naar de criminaliteitscijfers. Dus woninginbraak, autokraak, geweld, jongerenoverlast en vandalisme. En als je kijkt naar de cijfers die bewoners dan zelf hebben aangegeven van ervaart u meer of minder jongerenoverlast? Daar zitten allemaal stijgende lijnen in dus dat is allemaal negatief. En op basis daarvan is [deze wijk] gekozen. Nou om twee buurten in één dezelfde wijk te kiezen dat ligt politiek bestuurlijk ingewikkeld, dus daarnaast heeft men ook nog voor [een andere wijk] gekozen.’

In dit citaat vallen aan aantal zaken op. Ten eerste dat problemen aan de hand van cijfers worden gedefinieerd. Ook de inzet van politie is afhankelijk van cijfers. Het aantal meldingen dat binnenkomt, bepaalt waar mankracht wordt ingezet. De wijkagent jeugd zegt hierover het volgende:

‘Alleen ja zo werkt het nou eenmaal: er moeten meldingen komen en als er geen meldingen zijn, is er ook niks bekend.’

En de wijkagent:

‘er is dus een hele beperkte capaciteit en die wordt dus ingezet daar waar nodig en als op een bepaald moment bij [het winkelcentrum in een andere wijk], dat ook een enorm jeugd-overlast probleem heeft vijftig meldingen op een avond binnen komen en op het plein vijf dan is er dus qua cijfers geen probleem op het plein en gaat de capaciteit naar het winkelcentrum. Zo werkt het gewoon.’

Ten tweede valt op dat het belangrijk voor de overheid is dat er (zichtbaar) resultaat te behalen valt: ‘En het is natuurlijk makkelijker om een aanpak te zetten op een klein afgeperkt gebied, waarbij je in die wijk ook nog eens kunt schuiven met politie inzet en inzet van de wijkwelzijnsorganisaties om dat de rest dan toch wel redelijk goed is dan in [deze wijk] waar je moeilijk je capaciteit ten gunste van [buurt A] weg kunt halen, want in [buurt B] is ook gewoon heel veel aan de hand en in [buurt C] ook.’

Ten derde blijkt uit dit citaat dat de politiek-bestuurlijke situatie van belang is: ‘Nou om twee buurten in één dezelfde wijk te kiezen dat ligt politiek-bestuurlijk ingewikkeld...’ De politieke situatie speelt dus een grote rol bij de probleemerkenning, maar ook bij de uiteindelijke aanpak van problemen die al op de agenda staan. Daarnaast liggen sommige onderwerpen meer of minder gevoelig en willen lokale politici hun achterban in verschillende wijken tevreden stellen. Bovendien moet uit democratisch oogpunt het gemeentegeld over verschillende wijken verdeeld worden, ook al heeft die ene wijk misschien wel meer nodig dan de andere.

Ten vierde moeten de omwonenden aangeven dat zij overlast ervaren, dan wel ze een probleem hebben waarbij ze de hulp van de overheid wensen.

Tot slot, dit komt niet in bovenstaand citaat naar voren, maar is in het onderzoek wel gebleken, is de bestaande wet- en regelgeving van invloed. Allerlei normen (bijvoorbeeld voor de hoeveelheid verlichting en het aantal vuilnisbakken dat op een bepaalde oppervlakte aanwezig mag/moet zijn) en regelingen spelen een rol in de bepaling van de mate waarin een specifieke (deel)oplossing mogelijk is. Voordat de gemeente eventueel een aantal kleine verbeteringen aan de inrichting van het plein zou kunnen doorvoeren (bijvoorbeeld veranderingen in de verkeerssituatie), moeten de omwonenden eerst middels een stadsplan worden geïnformeerd. Daarmee wordt de procedure met inspraakronden gestart om uiteindelijk het gewenste besluit te kunnen uitvoeren (algemene wet bestuursrecht, afd. 3.4).

We kunnen vaststellen dat de overheid in deze casus zich reactief opstelt. Veel beleid, plus de mogelijkheden tot uitvoering daarvan, wordt ingegeven door cijfers, normen, regelingen procedures en de geluiden van de omwonenden.

De zandwegen

Ook de houding van de gemeente A in het zandwegenconflict was reactief, maar pas in tweede instantie. De gemeente kwam pas in actie nadat burgers en belangengroeperingen hen daartoe gedwongen hadden via de bestuursrechter. De houding van de

gemeente A was in eerste instantie erg zelfreferentieel (zie ook 5.4). Daarmee wordt bedoeld op het verschijnsel dat mensen uit hun omgeving informatie filteren die op een of andere manier nuttig lijkt en die niet als bedreigend wordt ervaren (Aarts, 1998). Aldus ziet men bepaalde dingen en blijven andere onzichtbaar. Problemen doen zich voor wanneer mensen of organisaties niet meer reageren op signalen uit de omgeving, maar in plaats daarvan zichzelf voortdurend herhalen/bevestigen (idem). Het gevaar bestaat dat niet meer adequaat wordt gereageerd op de omgeving en het bestaansrecht aldus in het geding komt. Gemeente A reageerde slechts op wat er binnen de gemeente door een beperkte groep aan ideeën en belangen naar voren werd gebracht en werd vervolgens door de rechter teruggedroefd.

We zouden echter ook kunnen stellen dat de houding van de gemeente A pro-actief was. De aard van het probleem in gemeente A bepaalt dat een zekere procedure gevolgd moet worden. Gemeente A heeft deze procedure strikt nageleefd. Dit komt enerzijds voort uit het feit dat zij de onttrekking van de zandwegen en de herziening van de wegenlegger zo snel mogelijk, voor de fusie, gereed wilde hebben. Anderzijds vormde deze aanpak een anticipatie op een (vermeende) maatschappelijke ontwikkeling. De wethouder geeft aan dat gemeentes min of meer gedwongen worden om zich juridisch in te dekken door de toegenomen mondigheid van de burgers:

‘De tijd is nu anders dan tien jaar geleden. De mondigheid van de burger [...] Omdat burgers direct met een rechtsbijstandverzekering werken en dat is puur juridisch. En een gemeente, elke gemeente, wij hebben ook juridische afdelingen. Zelfs dat kleine [gemeente A] heeft juristen aangetrokken. Wanneer brieven de deur uitgaan, moeten die juridisch getoetst worden. Dat gebeurde 10 jaar geleden nooit. Onze ambtenaren waren allemaal mondig en hadden voldoende capaciteit om brieven de deur uit te laten gaan. En nu worden ze juridisch getoetst, want oh wee als er eens een gaatje in zit, waar de tegenpartij profijt van kan maken. Het is een heel vervelend spel geworden voor de leek, maar die gemeentes die gaan zich indekken tot de laatste millimeter, juridisch.’

Van de overheid als volksvertegenwoordiger wordt verwacht dat ze alle procedures netjes volgt, zo niet, dan heeft ze bij voorbaat bij de rechter verloren. Ook als gevolg daarvan gaan gemeentes, in ieder geval gemeente A, zich juridisch indekken. De wethouder vertelt:

‘Ja kijk maar eens in een rechtbankzaak, wanneer er een vormfout is, dan wordt de hele zaak over boord gegooit. En ja het is toch zot? Zo komen criminelen weer vrij. Nou dat moet toch niet mogelijk zijn? Puur om een vormfoutje in het proces verbaal. En misschien is het een beetje te zwart-wit als je het met zo'n gemeente vergelijkt, maar juist daarom hebben gemeentes juridische afdelingen. En daarom gaan gemeentes fuseren, omdat alle stukken die binnenkomen die zijn bijna allemaal juridisch gecheckt en dan kun je als gemeente niet achterblijven, want dan ben je van te voren al slachtoffer. Of slachtoffer, maar je verliest het dan.’

We zien hier dat het conflict gejuridiceerd wordt; het wordt uitgevochten via de rechter. Mondige burgers (met rechtsbijstand verzekeringen) en belangengroeperingen werden niet uitgenodigd om mee te denken en hebben zich georganiseerd om alsnog hindermacht te creëren. Het proces van toenemende juridisering (zie o.a. Schuyt, 1997; Ophof, 1999; Zijdeveld, 1999) van geschillen waarin overheden betrokken zijn, leidt ertoe dat overheden als gemeente A voorzorgsmaatregelen nemen. Zo dekt de gemeente A zich juridisch goed in om te voorkomen dat zij om elk wissewasje naar de rechter moet en dat, als zij naar de rechter moet, ze in ieder geval niet op procedurefouten verliest.

Een consequentie van de juridisering van conflicten is dat er extra kennis en kosten mee gemoeid zijn. Voor (individuele) burgers blijken deze investering en de onzekerheden die een juridisch geschil met zich mee kan brengen te groot. Eerder in dit hoofdstuk gaven we al aan dat het voor de burgers en belangenorganisaties lastig was om hun probleem en zichzelf in beeld te brengen bij de gemeente A. Het wandelplatform heeft de kennis van een expert (de advocaat) ingeschakeld om haar belang te vertalen zodat dit volgens de bestuursrechter binnen het kader van de overheid paste. De Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS) had de kennis hiervoor zelf in huis.

De individuele boeren en burgers hebben geen verdere moeite of actie ondernomen. Enerzijds omdat het conflict gaat over publieke zaken, om zaken van algemeen belang, waarvoor de overheid van oudsher verantwoordelijk is. Het voelt niet rechtvaardig om als individu tijd, geld en moeite in bijvoorbeeld het onderhoud of openbaar houden van zandwegen te stoppen, zodat vervolgens de hele gemeenschap er weer gebruik van kan maken. Anderzijds speelden verschillende onzekerheden met betrekking tot de machtsverhouding ten opzichte van de overheid alsmede de financiële consequenties een rol. De volgende citaten laten de onzekerheden van burgers zien. Een mevrouw vertelde:

‘Ja omdat ik gewoon niet precies kan inschatten hoe sterk mijn positie is en ook wat de financiële consequenties zijn en dan denk ik ook nog eens een keertje van ja, er zijn er zoveel meer die zeggen dat ze er belang bij hebben maar echt helemaal niks doen. Waarom zou ik nou in het vuur gaan liggen stoken in mijn eentje en alle financiële lasten daarvan dragen. Dus daar houdt het voor mij wel ongeveer op.’

En één van de boeren:

‘Maar een zandweg moet een beetje rond liggen, dat het water eraf kan lopen en daar hebben wij geen machines voor. En om daar geld voor uit te geven dat vind ik natuurlijk ook een beetje gek, want als je hem netjes onderhoudt dan profiteert iedereen er weer van, dat daar zo’n mooi weggetje ligt. Nou ja dat kan de overheid ook wel.’

Het is niet aantrekkelijk om je als (individuele) burger in een (juridisch) conflict rondom een publieke zaak te mengen, aangezien er investeringen (tijd, geld, moei-

te) van het individu gevraagd worden. Zeker in het geval dat het op een rechtzaak uitloopt. (Vergelijk Hardin's Tragedy of the commons (1968): individuen zijn bereid zoveel mogelijk in eigen belang uit gezamenlijke gronden te halen, maar niet om te investeren in het behoud van het algemeen belang van die gezamenlijke gronden.)

Samenvattend kunnen we stellen dat de houding van de overheid in het pleinconflict vooral reactief is geweest. Het zijn andere partijen (in dit geval de burgers) die moeten laten merken dat zij een probleem hebben. Op basis van cijfers wordt het probleem gedefinieerd en aan de hand van cijfers, normen en regelingen worden de mogelijkheden voor de aanpak van (deel)oplossingen bepaald. De houding van gemeente A kunnen we typeren als reactief en zelfreferentieel, maar ook als pro-actief. De houding van gemeente A was reactief, omdat zij pas in tweede instantie toen er weerstand kwam vanuit de burgers en belangenorganisaties en de rechter de gemeente in het ongelijk stelde, reageerde. Dat maakt haar tegelijkertijd zelfreferentieel aangezien zij in eerste instantie het probleem alleen vanuit de eigen organisatie benaderde. De houding van de gemeente A is pro-actief omdat zij zich bij voorbaat al in wil dekken tegen een mogelijk juridisch proces.

De houding van een overheid brengt consequenties met zich mee zowel voor de wijze waarop het conflict wordt aangepakt als voor hetgeen van burgers kan worden verwacht. Daarover gaat de volgende paragraaf.

6.6 Government en governance: de ambigue overheid, de ambigue samenleving

Een startpunt van dit onderzoek is dat de Nederlandse overheid ook op het gebied van de inrichting van de ruimte (zie Nota Ruimte, 2005) toe wil naar een meer op governance gebaseerde besturingsstijl. In deze paragraaf gaan we in op de besturingsstijlen van de overheden in de door ons onderzochte conflicten.

Het Plein

In het pleinconflict deed de assistent wijkmanager de volgende illustrerende uitspraak over het kader waarbinnen zij moet werken:

'[...] we hebben in Nederland zo ontzettend veel regels, we hebben onszelf zo ontzettend vastgezet, dat sommige oplossingen die voor bewoners heel erg voor de hand liggen eigenlijk volstrekt onmogelijk worden gemaakt.'

Het enerzijds vasthouden aan het bestaande (government) kader en anderzijds werken met een meer interactieve (governance) aanpak (informatieavonden, bewonersgroepen, het 'ophalen van vragen uit de wijk') leidt tot ambigüiteit en onduidelijk-

heid met betrekking tot de gehanteerde of gewenste bestuursstijl. Als de omwonenden bijvoorbeeld op een door de overheid georganiseerde bijeenkomst klagen dat het plein zo donker is en de assistent wijkmanager inziet dat met het plaatsen van extra lantaarnpalen een deel van het onveiligheidsgevoel kan worden weggenomen, lijkt een relatief eenvoudige oplossing voorhanden. Ware het niet dat de verantwoordelijke dienst voor de verlichting in de stad uitgaat van verlichtingsnormen en deze op het plein al gehaald werden. Dergelijke beslissingen zijn bijzonder moeilijk uit te leggen.

De burgers dragen bij aan de ambiguïteit door het probleem bij de overheid neer te leggen en te vragen om harde maatregelen en autoritair politieoptreden. Een mevrouw:

‘Maar de gemeente en de regering die lossen de problemen niet op, ze verplaatsen gewoon de problemen [...] dus de regels moeten gewoon strenger, want die jongens lachen er zelf om, want die zeggen gewoon: oh als ik gepakt wordt, wij zijn nog langer bezig met de aangifte dan dat zij vastzitten, want ze krijgen broodjes, ze krijgen koffie, ze krijgen een sigaretje. Ze lachen er gewoon om. Die straffen zijn hier niet streng genoeg.’

Een paar jongens:

- A ‘Nee met hoe heet ze, de wijkagent, zij moet even’
- B ‘Zij moet de regels [maken].’
- C ‘Er moeten gewoon regels zijn, maar dat wordt nooit gedaan.’
- B ‘Ze moet gewoon beleid opzetten en tegen ons gewoon op de grond zetten, weet je wel.’

Een Marokkaanse meneer:

‘Die jongens zien ook dat is er eentje met één streepje [een politieagent met een lage rang, MvL, NA en CvW] dus ja dan kan ik dat en dat maken. Ze bespelen meer de politie terwijl de politie hen moet bespelen. Dan denk ik ja waar zijn we mee bezig, waar word je voor betaald?’

De overheidsinstanties proberen daarentegen met een andere aanpak, op basis van contact, een en ander voor elkaar te krijgen. Daarmee staan zij een governance bestuursstijl voor. Zij vinden het jammer dat de omwonenden zo weinig betrokken zijn bij het probleem. De wijkagent zegt het volgende:

‘wat het plein heel erg tegen heeft op andere plekken waar dus inderdaad integrale probleem aanpak wordt gedaan [...], is dat de bewoners hier erg gemakkelijk zijn: hier is het probleem. Alsjeblieft zoek maar uit, dat is voor de overheid [...]. Ze leunen gewoon achterover, ze werken niet actief mee en dat maakt het gewoon veel moeilijker, omdat problemen uit handen worden gegeven.’

En:

‘Maar ik heb nu ook gezegd tegen die jongens: afspraken maken, je hebt tot 1 september de tijd dat ik nog gewoon vriendelijk met je in gesprek ga en na 1 september is het over en dan is het gewoon bekeuren en dan heb je gewoon een probleem.’

De wijkagent jeugd:

‘Wat wij proberen is een vertrouwensrol te krijgen bij groepen. Uiteindelijk wel natuurlijk naar politiekant toe.’

Kortom, de aanpak van het pleinconflict lijkt tussen de uitersten van government en governance in te hangen. De frames van de verschillende partijen over hoe het probleem moet worden aangepakt en wie dat moet doen komen niet overeen: omwonenden zeggen overheid los dit op en de overheidsinstanties proberen het probleem aan te pakken in samenspraak met de betrokken partijen.

De zandwegen

In het zandwegenconflict was min of meer sprake van de omgekeerde situatie: burgers en belangenorganisaties wilden betrokken worden, maar de gemeente hield halsstarrig vast aan de procedures. De procedure voor het onttrekken van wegen aan de openbaarheid staat op verschillende momenten de inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties toe. Maar voordat een bezwaarschrift van een derde daadwerkelijk meegenomen wordt, moet je als burger of belangengroepering wel als belanghebbend worden aangemerkt. Bovendien kunnen derden alleen iets inbrengen op het moment dat de procedure dit toestaat en binnen de door de procedure gestelde termijn. In het geval van gemeente A lijkt het erop dat de inbreng van burgers en belangengroeperingen eerder als last dan als aanvulling of mogelijkheid werden geïnterpreteerd. In de situatie van gemeente A was geen sprake van pogingen om burgers te betrekken dus van in netwerken of samenwerking ontwikkeld beleid (governance). Het draaide erop uit dat de rechter moest bepalen wie er inbreng mocht geven of met andere woorden wiens mening en belang (behalve haar eigen) de gemeente in ieder geval moet afwegen.

6.7 Besluit

Zowel in het pleinconflict als in het zandwegenconflict is de overheid via meerdere instanties en meerdere personen betrokken. Om de slagvaardigheid van overheden te waarborgen, zijn een aantal zaken van belang: 1) de noodzaak tot duidelijke afstemming van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende betrokkenen, 2) continuïteit in personeel en 3) continuïteit in beleid. Daarnaast, zo laat het onderzoek zien, spelen handige uitvoerende ambtenaren een belangrijke rol, zowel

in het vertalen van beleid naar de praktijk als in het inbrengen van maatschappelijke standpunten en situaties in het beleid. In beide gevallen blijkt dat individuen binnen overheden de aanpak van een probleem kunnen maken of breken, afhankelijk van de mogelijkheden die zij zien, de initiatieven die zij nemen, de mensen die zij kennen, de sociale vaardigheden die zij bezitten, waaronder empathisch vermogen en hun gevoel voor de heersende politieke situatie.

Aansluitend op eerdere constatering van onder meer Wagemans en Kingdon laat ook deze studie zien dat overheden niet zonder meer aandacht voor problemen in de samenleving hebben en zich ook niet vanzelfsprekend verantwoordelijk voor de aanpak ervan voelen. Met andere woorden, problemen komen niet zomaar op de agenda van een overheid. Dit is afhankelijk van het kader waarbinnen de overheid werkt en het openen van zogenaamde policy windows. Het toeval, in de zin van samenlopen van omstandigheden speelt hierbij een grote rol.

De houding van de overheid in het pleinconflict hebben we reactief genoemd. Andere partijen (in dit geval de burgers) moeten laten merken dat zij een probleem hebben. Op basis van cijfers wordt het probleem gedefinieerd en aan de hand van cijfers, normen en regelingen worden de mogelijkheden voor de aanpak van (deel)oplossingen bepaald. De houding van gemeente A hebben we zelfreferentieel en pro-actief genoemd. Zij heeft vooral vanuit haar eigen perspectief gehandeld en niet naar andere partijen of geluiden uit de samenleving geluisterd. Door zich juridisch in te dekken wilde zij voorkomen dat ze bij de rechter bij voorbaat al zou verliezen.

Het kader waarbinnen overheden in beide conflicten opereren, is voornamelijk gebaseerd op dat van een government bestuursstijl en het daarbij behorende instrumentarium: afhankelijk van het onderwerp waarover beslist wordt, bestaan er procedures en wet- en regelgeving waar de (locale) overheid zich aan moet houden. Dit traditionele kader en instrumentarium van procedures, wet- en regelgeving, blijkt beperkingen op te leveren waar het gaat om oplossingscapaciteit. Aangezien dit kader ook geldt voor meer governance initiatieven van de overheid in het pleinconflict is het resultaat hier een overheid wier houding en handelen zich voornamelijk kenmerkt door ambiguïteit. Daardoor is niet duidelijk wat van wie kan worden verwacht.

7 Conclusies en Discussie

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek. In 7.1 beantwoorden we de onderzoeksvragen en geven we enkele aanverwante conclusies. In 7.2 plaatsen we onze bevindingen in het perspectief van veranderende bestuursstijlen.

7.1 Conclusies

We hebben ons in dit onderzoek laten leiden door de volgende vragen:

- 1 Welke frames presenteren de verschillende betrokkenen met betrekking tot conflicten over of in publieke ruimtes?
- 2 Hoe verhoudt de rol en het handelen van overheden in conflicten over publieke ruimtes zich tot de gepresenteerde frames?
- 3 Hoe verhoudt het handelen van betrokken overheden zich tot een op governance gericht besturingsperspectief?

Ad 1) Conflict, context en communicatie

Zoals we in hoofdstuk 4 en 5 hebben gezien, verwoorden onze gesprekspartners het probleem op allerlei manieren. Ze construeren als het ware verschillende ‘problem frames’ om het conflict te duiden.

Het pleinconflict werd door onze gesprekspartners als ‘multi-problem’ benaderd. Zij noemden meerdere zaken die voor hen het probleem veroorzaken of daaraan bijdragen. Binnen dit ‘multi-problem frame’ werden door de verschillende gesprekspartners andere aspecten benadrukt, afhankelijk van de persoonlijke situatie van de betrokkene en zijn/haar referentiekader. Zo zien sommige bewoners in dat het niet makkelijk is voor Marokkaanse jongeren om een baan te vinden en benadrukt de assistent wijkmanager het gebrek aan sociale controle in de wijk.

In het zandwegenconflict leek het onderwerp van conflict relatief eenvoudig te benoemen: een aantal zandwegen die de gemeente A wilde onttrekken aan de openbaarheid. In deze casus kwam duidelijk naar voren dat de betrokkenen een probleem frame construeren en presenteren met behulp van die argumenten die hun belang zo goed mogelijk verwoorden.

Alhoewel in beide conflicten de probleem frames van de verschillende betrokkenen uiteenlopen, staat dit een gezamenlijk idee over de oplossing niet in de weg. Dit biedt perspectieven. In tegenstelling tot wat de literatuur (bijvoorbeeld Pretty en Chambers, 1994; Röling, 1996) ons leert, namelijk dat er eerst overeenstemming over de probleemdefinitie dient te zijn alvorens aan de oplossing van het probleem gewerkt kan worden, blijkt uit dit onderzoek dat dit niet in alle gevallen noodzakelijk is. Zo is het in het geval van een complex probleem gemakkelijker over concrete oplossingen te praten dan het ingewikkelde probleem te definiëren. Daarbij komt dat mensen hun percepties vaak al doende, in interactie met anderen, bijstellen.

In beide conflicten werd het probleem anders benaderd nadat er veranderingen in de context hadden plaatsgevonden. In het zandwegenconflict heeft de fusie van de gemeentes tot een nieuwe bestuurlijke context geleid. Daarnaast heeft het verstrijken van de tijd en de uitspraak van de bestuursrechter de context veranderd. De nieuwe context heeft het mogelijk gemaakt om het probleem op een andere manier te benaderen ('re-framing') waardoor er inmiddels een voor alle partijen aantrekkelijke oplossing bestaat.

In het pleinconflict bleek de interactionele setting van grote invloed op de frames die werden gepresenteerd. In gesprekken met leden van de eigen groep werd het probleem direct en met andere woorden geformuleerd dan tijdens de interactie met leden van de andere groep. Onze gesprekspartners hanteerden tegelijkertijd meerdere probleem frames die zij afhankelijk van de situatie waarin zij zich bevonden naar voren brachten. Zo werd in de communicatie binnen de eigen groep de andere groep, de tegenstander, negatief afgeschilderd met behulp van stereotyperingen en stigma's. In interactie met de tegenpartij, in aanwezigheid van een derde partij, bleven dergelijke karakteriserings frames achterwege. De deelnemers aan de interactie bleven beleefd en daarmee constructief. Dit neemt niet weg dat zij vasthielden aan bepaalde frames met betrekking tot het conflict waar zij kennelijk een groot belang aan hechtten. Zij brachten deze frames echter aanzienlijk voorzichtiger dan in interactie met leden van de eigen groep. In interactie met de tegenpartij praatten onze gesprekspartners liever over de oplossing. Het 'probleem' wordt dus niet zomaar anders geframed. Maar als er over de oplossing gepraat wordt, kan dit tot bijstelling van het beeld dat over de ander bestaat leiden. Er valt te praten! Dat kan mogelijk op den duur resulteren in een beter gespreksklimaat, waarin ook de percepties van de problemen aan bot kunnen komen. Een derde partij kan de tegenstanders bijeenbrengen en op die manier dit proces op gang brengen. Dit verklaart ook het succes van zogenoemde buurtbemiddelaars die eerst met de ene partij, dan met de andere partij en vervolgens met beide partijen om de tafel gaan zitten (De Jong, 2000; De Volkskrant, 2006). Hier liggen dus mogelijkheden.

Een belangrijke constatering is ook dat communicatie in conflicten een dubbele rol speelt: enerzijds wordt het probleem geconstrueerd door communicatie en worden de geconstrueerde frames gelegitimeerd met behulp van communicatie, anderzijds is communicatie noodzakelijk om bestaande percepties over het probleem en de andere partij te herzien. We komen hier in 7.2 op terug.

Ad 2) De rol van de overheid: verwachtingen lopen uiteen

We hebben in dit onderzoek twee verschillende conflicten bestudeerd, waarin ook de betrokken overheden andere rollen spelen.

Zoals we in het bovenstaande hebben beschreven, wordt het pleinconflict door alle betrokkenen als ‘multi-problem’ benaderd. In het pleinconflict komen verschillende problemen samen. We kunnen denken aan meer algemene problemen in zogenoemde achterstandswijken, zoals hoge werkloosheid, of de concentratie van mensen met verschillende culturele achtergronden die dicht bij elkaar wonen in flats of kleine huizen. In dergelijke typen problemen is de overheid verantwoordelijk voor de aanpak. Enerzijds omdat het een van de taken van de overheid is om op te komen voor die mensen die niet in staat zijn zichzelf te organiseren en hun belangen te behartigen. Anderzijds omdat het gaat om zaken van algemeen belang waarvoor individuen in de samenleving geen verantwoordelijkheid nemen. Aangezien de overheid verantwoordelijk is voor de aanpak van de afzonderlijke deelproblemen, wordt de overheid ook verantwoordelijk gehouden voor de aanpak van het overkoepelende, complexe ‘multi-problem’. Die verantwoordelijkheid wordt door de overheid ook gevoeld. De meningen verschillen echter sterk als het gaat over wat die verantwoordelijkheid inhoudt, hoever die reikt en wat de partijen van elkaar kunnen verwachten. De omwonenden en jongeren hebben andere ideeën over de rol die de overheid zou moeten spelen dan de rol die zij nu inneemt. De omwonenden zijn van mening dat gemeente en politie niet hard genoeg optreden. Graag zouden ze zien dat de zaken letterlijk geregeld worden. De overheidsinstanties op hun beurt zijn teleurgesteld in de burgers die niet (vanzelfsprekend) willen participeren in door hen voorgestelde bijeenkomsten en het ook niet als hun taak zien om het probleem op te lossen.

In het zandwegenconflict is de overheid de aanstichter van het probleem, hoewel zij zich daar niet bewust van was. In de verwoording van het probleem over de zandwegen werd veelvuldig verwezen naar de openbaarheid van de paden. Het feit dat wegen openbaar zijn en op de wegenlegger vermeld staan, betekent dat de overheid verantwoordelijk is voor beheer en onderhoud en aansprakelijk kan worden gesteld als er ongelukken gebeuren die te wijten zijn aan nalatig onderhoud. De burgers benadrukken dit argument, terwijl de gemeente stelt dat de zandwegen niet gebruikt worden en daarom minder belangrijk zijn dan de verharde wegen. Dat verandert echter niets aan het feit dat de gemeente met een aantal niet-onderhouden zandwegen zit waarvoor zij wel verantwoordelijk is.

In hoofdstuk 5 hebben we laten zien dat de gemeente A in haar haast om de zandwegen voor de op handen zijnde gemeentelijke fusie te onttrekken, zich heeft geconcentreerd op de procedure. Het gevolg daarvan is geweest dat zij zich niet verdiept heeft in de ideeën van andere groepen mensen in de samenleving. Door het gebrek aan communicatie waren de gemeente en de andere partijen over en weer niet op de hoogte van elkaars probleem frames en kwam het handelen van de overheid niet overeen met wat burgers en belangenorganisaties hadden willen zien. Het handelen

van de overheid in het zandwegenconflict heeft zodoende tot veel onbedoelde gevolgen geleid.

Meer algemeen kunnen we stellen dat burgers hoge verwachtingen van de overheid hebben en er op vertrouwen dat de overheid allerlei problemen voor hen oplost. Als zodanig worden overheden ook door burgers, die betrokken zijn in conflicten, benaderd. Daarnaast spelen overheden een belangrijke rol in conflicten over publieke zaken aangezien zij bepalen of een probleem een maatschappelijk probleem is en of er geld en menskracht beschikbaar is voor de aanpak ervan.

Ad 3) Het handelen van de overheid in het licht van governance

Government en governance vormen twee uitersten op een ladder van bestuursstijlen waarop de mate van participatie van burgers steeds verder toeneemt (zie bijvoorbeeld Pröpper en Steenbeek, 1998). Aan de hand van deze uitersten hebben wij het handelen van de overheden in onze casussen geanalyseerd.

In de aanpak van het pleinconflict werken de betrokken overheidsinstanties samen. Zij betrekken de omwonenden en jongeren in de aanpak van het probleem of trachten dat te doen. Om burgers te betrekken worden informatieavonden en een bewonersgroep georganiseerd. De aanpak van de overheid in het pleinconflict neigt aldus naar een governance besturingsstijl. Echter de uiteindelijke mogelijkheden voor de concrete aanpak van deelproblemen, zoals het beschikbaar stellen van een ruimte voor de jongens of het verwezenlijken van kleine aanpassingen aan het plein, worden door normen, wetten en procedures bepaald. Hier is dus sprake van een government context. De burgers, waarvoor binnen een governance perspectief een grote rol is weggelegd, werken niet vanzelfsprekend mee aan de ambitie van de overheidsinstanties om hen in het proces te betrekken. De omwonenden verwachten van gemeente en politie dat zij het probleem oplossen en pleiten voor een harde aanpak, gebaseerd op wet- en regelgeving. De opkomst op informatieavonden is laag evenals het animo om in een bewonersgroep te participeren. Kortom de aanpak van de overheid in het pleinconflict neigt naar governance, terwijl de gemeentelijke vakdiensten op government sturing gericht zijn en de burgers dit ook van de overheid verlangen. In het zandwegenconflict was min of meer sprake van de omgekeerde situatie: burgers en belangenorganisaties wilden betrokken worden, maar de gemeente stond niet open voor contact en hield halsstarrig vast aan de formele procedures. In het zandwegenconflict werd een government besturingsstijl gehanteerd totdat de rechter bepaalde dat de gemeente ook andere belangen dan het eigen in de besluitvorming moest afwegen. Deze stijl hangt dus ergens in het midden tussen government en governance.

We kunnen constateren dat government en governance ideaaltypische bestuursstijlen zijn, die met elkaar interfereren en waar spanningen tussen kunnen bestaan. De door ons onderzochte overheden bewegen zich tussen deze uitersten in. Binnen de onderzochte gemeentes worden verschillende stijlen door verschillende afdelingen

tegelijkertijd op hetzelfde probleem toegepast. In volgende paragraaf gaan we dieper in op mogelijkheden en onmogelijkheden van governance als bestuursstijl in de aanpak van conflicten over publieke ruimtes.

7.2 Governance in conflicten met betrekking tot publieke ruimtes

In deze slotparagraaf geven we een aantal zaken ter overweging aangaande de houding van overheden en de wens om meer verantwoordelijkheden in de samenleving neer te leggen. We behandelen achtereenvolgens: governance en de overheid, governance en de samenleving en tot slot governance en conflicten in en over publieke ruimtes.

Governance en de overheid

Het onderzoek laat zien dat overheden in geval van conflicten over de publieke ruimte een houding aannemen die we hebben getypeerd als reactief, zelfreferentieel, ambigue, maar ook proactief. De houding van de overheid is reactief aangezien zij vooral reageert op geluiden uit de samenleving, cijfers van peilingen en politiecijfers, maar proactief als zij zich bij voorbaat al juridisch indekt tegen een mogelijke gang naar de rechter. Governance vraagt echter om een projectmatige aanpak van problemen. Daarbij past bij uitstek een open, actieve en flexibele handelswijze.

Het huidige kader waarbinnen overheden opereren lijkt echter nog niet goed op governance toegerust, of in ieder geval niet als we het hebben over conflicten betreffende publieke ruimtes. Een aantal zaken staat governance in de weg, te weten: 1) de complexe wet- en regelgeving waar de overheid zich aan moet houden en binnen moet werken, 2) de opstelling van burgers (los dit op), en 3) de invloed van de politiek waarmee overheden altijd te maken hebben. Bij governance past een softer instrumentarium dan het huidige dat voornamelijk op procedures, wetten en regels gebaseerd is. In het softere instrumentarium is een grote rol voor communicatie weggelegd, zowel intern als met externe partijen. Communicatie is van belang voor de afstemming tussen de verschillende betrokken partijen, maar ook voor de afstemming van taken en verantwoordelijkheden (Aarts en Leeuwis, forthcoming; zie ook Scharpf geciteerd in: Edelenbos en Van Twist, 1997). Dit benadrukt nogmaals de dubbele rol van communicatie in conflicten en het belang van heldere communicatie tussen de verschillende partijen.

Bovenstaande sluit aan bij wat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling constateert, namelijk dat ‘wanneer de overheid de eigen verantwoordelijkheid van de burgers wil bevorderen, zij een fundamenteel ander repertoire dient te hanteren’ (RMO, 2006). Als de overheid burgers meer verantwoordelijkheden wil geven, moet zij zichzelf ook dusdanig opstellen dat burgers de ruimte hebben om verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Dit betekent ondermeer dat handelingsperspectieven van

burgers niet moeten worden beperkt door allerlei op voorhand geformuleerde, gewenste uitkomsten (idem).

Het onderzoek laat zien dat in een governance besturingsstijl een grote rol is weggelegd voor de uitvoerende ambtenaren. Zij fungeren als spil tussen overheidsbeleid en maatschappelijke actoren. Deze ambtenaren geven invulling aan het beleid van overheden, maar hebben ook een belangrijke rol in het vertalen van geluiden uit de samenleving naar het beleid. De mogelijkheden die zij al dan niet zien evenals de belemmeringen die zij ervaren, bepalen hoe het beleid wordt uitgevoerd en dus hoe snel en efficiënt problemen worden aangepakt. We hebben drie factoren onderscheiden die het handelen van een uitvoerende ambtenaar ('street-level bureaucrat') succesvol maken: 1) Investeren in sociaal kapitaal. Het opbouwen van bepaalde goede relaties, bijvoorbeeld met wijkagenten, blijkt belangrijk om problemen efficiënt aan te pakken en de oplossing ervan te versnellen. 2) Realiseren van zichtbare resultaten. Het is voor betrokken burgers van groot belang dat zij kunnen zien en merken dat er wat aan het probleem gedaan wordt. En 3) een flexibele instelling. Street-level ambtenaren kunnen bijvoorbeeld dingen mogelijk maken door andere zaken door de vingers te zien. In de ondersteuning van een actievere overheid zouden deze ambtenaren (nog meer) als 'scouts' van maatschappelijke problemen moeten fungeren. Van der Heijden (2005) spreekt van 'recombinatiemanagers' die, al dan niet in dienst van de overheid, maatschappelijke problemen oplossen.

Governance en de samenleving

Governance veronderstelt zelfstandige burgers met een grote eigen verantwoordelijkheid. Er wordt van burgers en maatschappelijke organisaties betrokkenheid en een actieve houding en inbreng verwacht. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling spreekt van burgerschap waarbij individuele verantwoordelijkheden voor zichzelf en anderen, geïnformeerdheid en oordeelsvermogen horen (RMO, 2006). Al te gemakkelijk wordt er van uit gegaan dat burgers over de benodigde eigenschappen en kennis beschikken en dat zij zichzelf kunnen en willen organiseren om hun belang te behartigen. Echter niet van alle groepen in de samenleving kan verwacht worden dat zij zichzelf organiseren om te participeren in de formele beleidscontext. Dit onderzoek, maar ook eerder onderzoek (Van Lieshout en Aarts 2005), laat zien dat het voor sommige mensen lastig is om zich te organiseren dan wel langs de formele wegen invloed uit te oefenen. Sommige groepen burgers moeten langs alle kanten in de besluitvorming betrokken worden, maar kunnen problemen met betrekking tot publieke ruimtes nooit zelfstandig oplossen en zullen daar ook niet het initiatief toe nemen.

Een voorbeeld van mensen in onze samenleving waarvoor het lastig is om zich formeel te organiseren teneinde bij de overheid in beeld te komen en hun invloed te laten gelden in beleidsvorming, zijn de jongeren. Er zijn legio voorbeelden waarin jongeren het onderspit delven als volwassenen hen op bepaalde publieke plaatsen

weg willen hebben. Te denken valt aan een groot stadsplein in Nijmegen, waar omwonenden het voor elkaar hebben gekregen dat er een skateverbod is ingesteld. De vraag is hoe de skatende jeugd dit had kunnen voorkomen. Een ander voorbeeld zijn jongeren die bij metrostation Zuidplein in Rotterdam worden verjaagd met hoge tonen (Binnenlandsbestuur, 2006). Meer algemeen betreft het hier de belangen van ongeorganiseerde, niet-geïstitutionaliseerde groepen mensen met betrekking tot het gebruik van de openbare ruimte. Dit blijft een verantwoordelijkheid voor de overheid.

Governance en conflicten over publieke zaken en publieke ruimtes in het bijzonder

Overheden, zo blijkt, passen meerdere besturingsstijlen toe naast elkaar. In het pleinconflict wil de overheid burgers in de aanpak van het probleem betrekken. De burgers leggen de verantwoordelijkheid voor de oplossing echter neer bij de overheden en zijn niet zomaar bereid om te participeren. In het zandwegen conflict daarentegen willen burgers betrokken worden maar houdt de overheid hen afzijdig. Het soort probleem en wie de betrokken partijen zijn, bepalen of een op governance gebaseerde aanpak gewenst en zinvol is. Bepaalde problemen lenen zich beter voor een interactieve benadering dan andere en elke beleidskwestie in elke fase vraagt om een passend interactief proces (zie Pröpper en Steenbeek, 1999). Bovendien is het niet gewenst en noodzakelijk om bij de aanpak van alle problemen burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken. Hisschemöller et al (2001) maken bijvoorbeeld een onderscheid tussen vier typen beleidsproblemen en verbinden deze met beleidsstrategieën waarin burgers meer of minder betrokken worden. Deze auteurs hebben het over ongestructureerde problemen versus gestructureerde problemen en twee vormen die daartussenin liggen. Hoe gestructureerder (eenduidiger, eenvoudiger) het probleem des te minder interactie tussen en met burgers noodzakelijk is voor een succesvolle aanpak (idem).

De overheid zal altijd een bepaalde mate van verantwoordelijkheid houden in de besluitvorming over publieke zaken. Zij is immers als eerste verantwoordelijk voor het algemeen belang en voor het welzijn van burgers die niet of niet goed genoeg voor zichzelf kunnen opkomen. Volgens Van der Heijden (2005) past veel beleid, ook op het terrein van ruimtelijke ordening, meer en meer in een omschrijving van governance. Dat wil zeggen dat succes steeds meer afhankelijk wordt van recombinate van bestaande oplossingen en beleidsterreinen. Daarvoor is samenwerking met uiteenlopende partijen binnen en buiten het eigen beleidsterrein nodig. Daarnaast zullen bepaalde vormen van government belangrijk blijven om de belangen van degenen die daar zelf niet voor opkomen te behartigen (idem).

Juist als het over de publieke ruimte gaat, die steeds schaarser wordt, mede omdat privaat of selectief gebruik (zoals bijvoorbeeld bouwkeuzes of parkeerplaatsen) de overheid geld opleveren, terwijl het onderhoud van openbare ruimte alleen maar

geld kost, moet de overheid haar verantwoordelijkheid nemen en opkomen voor het algemeen belang en de belangen van mensen die daar zelf niet toe in staat zijn. Het belang van publieke ruimte voor kinderen is recentelijk door minister Dekker erkend. In een brief aan de tweede kamer en aan alle gemeentes in Nederland roept zij op om drie procent van de ruimte in nieuwe plannen te reserveren voor speelruimte (Dekker, 2006). Maar wie bekommert zich om de jongeren voor wie de publieke ruimte evengoed zo belangrijk is (zie ook Van Lieshout en Aarts, 2005)? En wie denkt er in een governance situatie na over het minder voor de hand liggende belang van publieke ruimtes? We doelen hier ondermeer op de mogelijkheid die publieke ruimtes bieden om met andersdenkenden, andere gewoontes en andere culturen in aanraking te komen (zie bijvoorbeeld Müller, 2002). In publieke ruimtes vinden allerlei interacties plaats tussen ‘andersdenkenden’ waardoor mensen tot op zekere hoogte worden gedwongen tot enige flexibiliteit ten opzichte van elkaar. Ontmoetingen in de openbare ruimte leiden namelijk niet alleen tot botsingen, maar ook tot meer begrip en tolerantie. Zoals Hajer en Reijndorp stellen: ‘De concrete, fysieke ervaring van de aanwezigheid van anderen, van andere culturele manifestaties en van de confrontatie met verschillende betekenissen van dezelfde fysieke ruimte, is belangrijk voor de ontwikkeling van sociale intelligentie en oordeelsvorming. Persoonlijke perceptie en directe confrontatie kunnen een antidotum vormen voor stereotypering en stigmatisering’ (Hajer en Reijndorp, 2001: 12). We zien hier grote uitdagingen voor de recombiniatiemanagers!

Literatuurlijst

- Aarts, M.N.C. (1998). *Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid*. Voorlichtingskunde. Wageningen, Landbouwniversiteit Wageningen.
- Aarts, N. en C. van Woerkum (2002). 'Dealing with uncertainty in solving complex problems'. In: Leeuwis, C. en R. Pyburn (eds.). *Wheelbarrows full of frogs. Social learning in rural resource management*. Assen, Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum (2005). *Frame construction in interaction*. MOPAN Conference. Cardiff.
- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum (forthcoming). *Communicatie en Innovatie: een inleiding*.
- Aarts, N. en C. Leeuwis (forthcoming). *Policymaking, public participation and power: reflections from the Netherlands*. Paper for the IACM Conference, Montreal, June 2006.
- Argyris, C. (1994). 'Good communication that blocks learning.' In: *Harvard Business Review* (July-August): 77-85.
- Bateson, G. (1972). *Steps to an ecology of mind*. New York, Ballantine Books.
- Bateson, G. (1979). *Mind and Nature: A Necessary Unity*. Toronto, Bantam Books.
- Berger, C. R. and J. J. Bradac (1982). *Language and social Knowledge: Uncertainty in interpersonal relations*. London, Edward Arnold Ltd.
- Binnenlandsbestuur (2006). *Hoge tonen moeten hangjongeren verjagen*. Binnenlandsbestuur webnieuws. www.binnenlandsbestuur.nl
- Boissevain, J. (1974). *Friends of friends: networks, manipulators and coalitions*. Oxford, Basil Blackwell.
- Bovenkerk, F. (2003) 'Paniekreacties op de criminaliteit van allochtone jongeren in Australië en Nederland'. In: Harchaoui, S. en Huinder, C. (2003) *Stigma Marokkaan! Over afstoten en insluiten van een ingebeelde bevolkingsgroep*: 39-62. Utrecht, Forum.
- Buechler, S. M. (2000). *Social movements in advanced capitalism*. New York, Oxford University Press.
- Dam van, R., J. Eshuis, N. Aarts en R. During (2005). *Closed communities: een verkennend onderzoek naar geslotenheid van gemeenschappen in Nederland*. Wageningen, Wageningen Universiteit en Researchcentra.
- Dekker, S. (2006). *Beleidsbrief en beantwoording kamervragen buitenspeelruimte*. www.vrom.nl/docs/20060413_brief_buitenspeelruimte_kamer.pdf
- Dekker, S. (2006). *Nader beleid buitenspeelruimte*. www.vrom.nl/docs/20060413_brief_buitenspeelruimte_gemeentes.pdf
- De Volkskrant (2006). *De mensheid deugt weer door buurtbemiddelaars*. 2 mei 2006.
- Edelenbos, J. en M. van Twist (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

- Elias, N. en J.L. Scotson (1994). *Established and the outsiders: A sociological enquiry into community problems*. London, Sage. Oorspronkelijke uitgever: London: Frank Cass, 1965
- Eshuis, J., R. van Dam, N. Aarts en R. van Corven (te verschijnen). *Als je hier niet gelukkig wordt, dan word je het nergens: een onderzoek naar zelforganisatie, gemeenschapsvorming en ruimte* (werktitel). Wageningen: Communicatiewetenschap en Alterra.
- Floor, L. en I. Salverda (2006). *Zelforganisatie in het landelijke gebied. Signalen uit de praktijk*. Wageningen Universiteit en Research Centrum.
- Goffman, E. (1983). *De dramaturgie van het dagelijks leven. Schijn en werkelijkheid in sociale interacties*. Alberts, Sittard. Oorspronkelijke uitgever: New York, Anchor books, Doubleday & co, 1959.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. New York, Harper and Row.
- Gray, B. (2003). 'Framing of Environmental Disputes'. In: Lewicki, R. J., B. Gray and M. Elliot (2003). *Making sense of intractable environmental conflicts: concepts and cases*: 11-34. Washington, DC: Island Press.
- Hajer, M. A. en A. Reijndorp (2001). *In search of new public domain: analysis and strategy*. Rotterdam, NAI Publishers.
- Hajer, M. A., J. P. M. van Tatenhove, en C. Laurent (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Bilthoven, RIVM rapport 5000013004/2004.
- Harchaoui, S. en C. Huinder (2003) 'Inleiding op Stigma: Marokkaan!' In: Harchaoui, S. en C. Huinder (2003) *Stigma Marokkaan! Over afstoten en insluiten van een ingebeelde bevolkingsgroep*: 7-22. Utrecht, Forum.
- Hardin, G. (1968). 'The Tragedy of the Commons'. In: *Science* 162: 1243-1248.
- Heijden, J. van der (red.) (2005). *Recombinatie van overheid en samenleving. Denken over innovatieve beleidsvorming*. Delft, Eburon.
- Hisschemöller, M. and R. Hoppe (2001) 'Coping with intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis'. In: Hisschemöller, M. and Hoppe, R., Dunn, W. N. and Ravetz, J. R. (Eds.) *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis. Policy Studies Review Annual*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), Transaction Publishers.12: 47-72.
- Jong, W. de (2000). *Buurtbemiddeling in kort bestek*. Delft, Eburon.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins.
- Lieshout, M. van en N. Aarts (2005). *Buiten gebeurt het! Perspectieven van jongeren en immigranten op openbare ruimtes in Nederland*. Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.
- Lohoff, S., A. Reijndorp, B. Needham en A. van Velten (te verschijnen). *Privé terrein. Privaat beheerde woondomeinen in Nederland*. Rotterdam, NAI Uitgevers/

Publishers.

- Maso, I. en A. Smaling (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam, Boom.
- Merton, R. K. (1948). 'The self-fulfilling prophecy.' In: *The Antioch Review* 8: 193-210.
- Müller, T. (2002). *De warme stad: betrokkenheid bij het publieke domein*. Utrecht, Van Arkel. Ook verschenen als proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Noorda, J. en R. Veenbaas (2000). *Hangplekken een nieuwe rage?* Amsterdam, VU uitgeverij.
- Nota Ruimte (2005). *Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag, Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.
- Ophof, H.P.J. (1999). *Juridisering van de samenleving*. Amsterdam, Nauta Dulith.
- Pearce, W.B. and S.W. Littlejohn (1997). *Moral conflict: when social worlds collide*. Thousand Oaks, Sage.
- Pepper, G. L. (1995). *Communicating in organizations: a cultural approach*. New York, McGraw-Hill.
- Pinxten, R. en G. Verstraete (red.) (1998). *Cultuur en macht. Over identiteit en conflict in een multiculturele wereld*. Antwerpen-Baarn, Houtekiet.
- Pretty, J.N. and R. Chambers (1994). 'Towards a learning paradigm: new professionalism and institutions for agriculture'. In: I. Scoones en J. Thomas (Eds), *Beyond Farmer First. Rural People's Knowledge, Agricultural Research and Extension Practice: 182-202*. Intermediate Technology Publications, London.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998). 'Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's'. In: *Bestuurskunde* 7(7): 292-301.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1999). 'Naar een doordachte aanpak van interactief beleid'. In: *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum: 15-27.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham (etc.), Open University Press.
- Röling, N.G. (1996). 'Towards an interactive agricultural science'. In: *European Journal of Agricultural Education and Extension*, 2: 35-48.
- Roth D., J. Warner en M. Winnubst (2006). *Een noodverband tegen hoog water. Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum.
- ROM (2006). *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (advies 38). Amsterdam, B.V. Uitgeverij SWP.
- Scharpf, F. W. (1978). 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives'. In: Scharpf and Hanf (eds) (1978). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London, Sage: 345-370.
- Schön, D. A. and M. Rein (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York, Basic Books.
- Schuyt, J.C.M. (1997). 'Bronnen van juridisering en hun confluentie'. In: *Nederlands Juristenblad* 72(21): 925-930

- Silverman, D. (2001). *Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction*. London, Sage.
- Stoker, G. (1998). 'Governance as theory: five propositions'. In: *International Social Science Journal* 155: 17-28.
- Tannen, D. (1979). 'What's in a frame? Surface evidence of underlying expectations'. In: Tannen D. (Ed.) (1993). *Framing in Discourse*: 14-56. New York, Oxford University Press.
- Tatenhove, J. P. M. van en P. Leroy (1995). 'Beleidsnetwerken: Een kritische analyse'. In: *Beleidswetenschap* 2: 128-145.
- Wagemans, M. (1998). *Geregeld mis. Gedachten over zingeving en reductie binnen het publieke domein*. Delft, Eburon.
- Wester, F. en V. Peters (2004). *Kwalitatieve Analyse. Uitgangspunten en procedures*. Bussum, Coutinho.
- Woerkum, C. van (1997). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Houten, Bohn Stafleu Van Loghum.
- Zijderveld, A.C. (1999). 'Maatschappelijke juridisering'. In: *Ars Aequi* 48(9): 346-638.

Bijlage I Gesprekspartners

Het zandwegenconflict

- De wethouder van de voormalige gemeente A
- De huidige verantwoordelijk ambtenaar van de gemeente B
- De toenmalige secretaris (gemeente A) die tegenwoordig de betrokken ambtenaar vanuit juridische zaken is (gemeente B)
- De landschapscoördinator van de gemeente A en B
- Een projectmedewerker van Stichting Wandelplatform-LAW
- De regioconsulent van de Koninklijke Hippische Sportfederatie
- Een inwonster van de gemeente die veel van de paden gebruikt maakt
- Twee met hun bedrijf aan één van de zandwegen grenzende boeren

Het pleinconflict

Individuele gesprekken

- De verantwoordelijke wethouder
- De assistent wijkmanager
- De jongerenwerker
- De opbouwwerker
- De wijkagent
- De wijkagent jeugd
- De pastor van de aangrenzende kerk

Groepsgesprekken

- Groepsgesprek met drie omwonende
- Groepsgesprek met drie jongens
- Interactie tussen vier jongens/mannen en vijf omwonenden

Bijeenkomsten georganiseerd door de gemeente

- 18 mei 2005
- 6 oktober 2005

Bijlage II Sleutelinformanten

Jet Proost, inwonster gemeente Bennekom

Gerard Kok, hoofd wijkbeheer gemeente Ede

Tjada Latupeirissa, voorzitter wijkraad Noordwest Utrecht

Herman van 't Spijker, assistent wijkmanager Wijkbureau Noordwest Utrecht

Rob Steinebach, opbouwwerker Portes Utrecht

Aad van Vliet, Stichting Pijlsrecht Utrecht