



Negotiating Urban Conflict: Conflicts as Opportunity for Urban Democracy
N. Verloo

Nederlandse Samenvatting

Conflict als kans voor stedelijke democratie.

Nanke Verloo

Inleiding

Dit proefschrift gaat over conflicten in de stad. Tijdens lokale conflicten tussen groepen bewoners, lokale overheden, politie agenten, welzijnswerkers, en andere mensen in de wijk worden processen van in- en uitsluiting, multiculturalisme en participatie tastbaar (Fox Piven and Cloward 1977: 20-21). In deze momenten staat er iets op het spel, er is een risico, onzekerheid. Tegelijkertijd raken mensen betrokken op basis van wat zij belangrijk vinden. Sociale conflicten aggregeren een proces wat kan worden begrepen als een creatief moment, een moment waarop er wordt geïnnoveerd, wat mensen mobiliseert en collectieve acties teweegbrengt. Sociale conflicten kunnen leiden tot processen waarin mensen zich organiseren tegen ongelijke machtsrelaties (Coser 1956, 1957, 1961; Oberschall 1978). Ik onderzoek of, wanneer, hoe en waar conflict juist een kans zou kunnen zijn voor het versterken van stedelijke democratie.

Om de betekenis van conflictprocessen te duiden ben ik gaan kijken op de plek waar conflict plaatsvindt, de publieke ruimte in stadswijken. Ik bekijk de stad als een theater van sociale interactie (Mumford in LeGates en Stout [1996] 2011: 91). Als we de stad vanuit een dramaturgische blik bekijken, worden de straten, speelplekken, bankjes, en overheidsgebouwen levende laboratoria waar verschillende actoren onderhandelen over de toekomst van hun buurt. Als we uitgaan van het idee dat mensen hun identiteit vorm geven

in concrete situaties, vervullen alledaagse interacties tussen bewoners welzijnsprofessionals, politici, en ambtenaren een belangrijke functie in onze democratie. Hoe kunnen we die interacties duiden? Wat is de betekenis van deze alledaagse ontmoetingen binnen ons democratische bestel? En wat is de rol van conflict?

De studie is een resultaat van vier jaar etnografisch onderzoek in Amsterdam, Utrecht, en Den Haag. Tijdens dit veldwerk heb ik me verdiept in de ervaringen van mensen die in deze stedelijke wijken wonen, werken, en hen besturen. Ik heb hen geobserveerd, geparticipeerd in hun acties, er met hen over gesproken, en achteraf met hen op mijn analyses gereflecteerd. Ik zag hoe bewoners zich organiseerden tegen overheidsbesluiten, hoe welzijnswerkers gemeenschappen probeerden te creëren, hoe agenten met jongeren omgaan en bestuurders een participatie samenleving nastreven. De drama's die ontstonden als deze werelden met elkaar in conflict kwamen heb ik opgetekend en geanalyseerd. Het resultaat slaat een brug tussen theorie en praktijk door 1) te onderzoeken of, wanneer, hoe en waar conflicten een kans kunnen zijn voor democratische besluitvorming, 2) een analyse model (Social-Spatial Narrative) aan te dragen waarmee de studies van conflict als kans wordt geoperationaliseerd, en 3) een alternatieve praktijk te beschrijven. Drie etnografische casussen geven inzicht in de het proces van crisis, controversie, en latent conflict.

Ik definieer *crisis* als een conflict waarin de spanningen ineens ontstaan en acties en reacties zich in razend tempo opvolgen. De casus rondom de Tasjesdief verteld het verhaal van de week nadat een Marokkaanse jongen overleed in zijn poging een tasje te stelen in Amsterdam Oost. De reacties op straat en in de media zorgde dat de Marokkaanse gemeenschap zich direct

organiseerde en een plek in de publieke sfeer probeerde op te eisen. Hun acties deden een beroep op lokale beleidsmakers en zorgde voor een week waarin de betekenis van de multiculturele samenleving werd onderhandeld op straat.

De tweede casus over een buurtcentrum in de Haagse Vinex wijk Ypenburg beschrijft het proces van *controversie*. Dit langdurige proces van spanningen kent zowel momenten van rust als van escalatie, nieuwe groepen raken betrokken en oude groepen vallen weg. In Den Haag start de controversie rondom de sluiting van een zelf georganiseerd buurtcentrum ‘de Cockpit’. De bewoners die oorspronkelijk uit de Schilderswijk kwamen wilden graag hun rol als organisatoren van buurtactiviteiten behouden, maar werden gedwongen als vrijwilligers deel te nemen aan het nieuwe professionele buurtcentrum. De casus vertelt hun jarenlange strijd om zelforganisatie, de interactie met welzijnsprofessionals en pogingen van lokale beleidsmakers om tussen deze groepen te mediëren.

De derde casus is het verhaal over een alledaags plein in het Utrechtse Zuilen. Hier is een *latent* conflict constant voelbaar, maar escaleert niet. Spanningen vormen zich rondom de thema’s veiligheid en participatie. Volwassen bewoners, jongeren, welzijnswerkers, beleidsmakers en agenten hebben hele verschillende ideeën over hoe veiligheid en participatie te organiseren in de wijk. Hun interacties op straat geven inzicht in de complexe relatie tussen *top-down* formeel beleid en *bottom-up* informele vormen van burgerschap.

Doormiddel van participerende observatie kon ik de interacties tussen groepen beschrijven. Door *narrative interviews* kreeg ik inzicht in de

subjectieve verhalen, ervaringen en intenties van betrokkenen. Door *mental mapping* kreeg ik inzicht in de tegengestelde routines op straat. Ik zag dat wanneer mensen zich ergens tegen afzetten, als ze boos worden of ontevreden zijn met wat er in hun buurt gebeurt, zij zich organiseren. Tegelijkertijd observeerde ik dat de manier waarop bewoners hun stem lieten horen vaak geïmproviseerd was. De gemeenschap was betrokken, maar de acties waren kleinschalig, informeel en vonden plaats op de straten, pleinen, en in de buurtcentra van de wijk. Ze waren gericht op lokale beleidsmakers of welzijnsorganisaties, maar regelmatig kwamen ze daar niet aan of werden genegeerd. Deze momenten waarop bewoners niet gehoord werden waren vaak de momenten waarop het conflict nog verder escaleerde. De interacties tussen bewoners en publieke professionals vertellen ons veel over wat participatie daadwerkelijk betekend. Ik vroeg mij af of we informele, geïmproviseerde, en kleinschalige acties in de publieke ruimte ook kunnen begrijpen als burgerschap en deze geïmproviseerde politieke handelingen besluitvorming kunnen informeren?

Burgerschap en democratie

Om kleinschalige en informele acties te begrijpen als politieke handelingen, gebruik ik Arendt's definitie van politiek. Arendt ([1958] 1998: viii) beargumenteert dat een mens politiek actief wordt door zijn handelingen in de publieke sfeer. De publieke sfeer is de ruimte tussen individuen, hier worden mensen met elkaar verbonden maar ontstaat ook onderscheidt (ibid: 52). Voor Arendt is 'politiek' het proces waarmee mensen zich manifesteren in de publieke sfeer, wanneer zij door hun woorden, verhalen, of handelingen met elkaar in contact komen (ibid: 198). Dit begrip van politiek stelt de handelingen centraal waarmee mensen trachten mee te praten en te beslissen. Iedereen die handelt en daarmee een stem opeist in de publieke sfeer wordt

begrepen als een politieke actor. Voor Arendt is het grootste gevaar voor democratie wanneer politieke handelingen worden genegeerd of groepen worden buitengesloten van deelname aan de publieke sfeer (ibid 9). Deze definitie van politiek handelen geeft aanleiding om te kijken naar het gehele proces van actie en reactie in conflict episodes. Zowel formele als informele acties kunnen worden begrepen als pogingen om deel te nemen aan de constructie van de publieke sfeer. Ik bekijk die politieke handelingen in periodes van lokale conflicten in de buurt, de wijk, de directe leefomgeving van betrokkenen.

Het bestuderen van democratie op het niveau van de gemeenschap is niets nieuws. Om te begrijpen waar een overheid zijn legitimiteit aan ontleent moet er volgens pragmatist Dewey niet alleen gekeken worden naar instituties, maar naar de manier waarop ‘publieken’ ontstaan door menselijk handelen in het dagelijks leven ([1927] 2012: 225). Deze invalshoek op democratie waarin de notie van een ‘publiek’ centraal staat is het startpunt van mijn studie naar lokale conflicten. Democratie kan begrepen worden door te kijken naar de manier waarop handelingen in de publieke sfeer met elkaar in conflict komen, want juist in die *contentious performances* (Tilly 2008; Tilly en Tarrow 2006) worden Dewey’s ‘publieken’ en Arendt’s ‘publieke sfeer’ geconstrueerd.

In een samenleving waar complexiteit, pluraliteit, en diversiteit toenemen wordt het steeds belangrijker voor overheden om naar nieuwe vormen van representatie te zoeken (Ranciere 1995, 2004; Mansbridge 2003; Castiglione and Warren 2006; Norval 2009). Overheden zoeken naar manieren om burgers te betrekken bij besluitvorming en zo hun legitimiteit te vergroten. Hiervoor hebben zij vele strategieën ontwikkeld die zich afspelen in zowel

het formele domein – dicht bij de staat, in het stadhuis of het stembokje – als het informele domein – ver van de staat, in de wijk en op straat. Om te begrijpen hoe ‘conflict als democratische strategie’ zich verhoudt tot andere bestuurlijke strategieën maak ik onderscheidt tussen verschillende vormen van democratische besluitvormingsprocessen (zie tabel 1).

Ten eerste beschrijf ik een controlerende en regulerende vorm van *governance*. In een representatieve democratie is stemmen de meest conventionele manier om representatie te garanderen. De burger kiest in het stembokje door wie hij of zij wil worden gerepresenteerd in het parlement. Politici krijgen hiermee het recht om het land te besturen. Het bestuur doormiddel van controle en regulering houdt de beslissingen dicht bij de staat. Democratische theorieën krijgen door beleid handen en voeten in de praktijk. Een controlerende overheid doet dit in het formele domein door reguliere inspraakprocessen te organiseren. Inspraakavonden zijn een voorbeeld van zo’n geïnstitutionaliseerde manier de burgers te laten participeren in besluitvorming. In Nederland werd controle ook uitgevoerd doormiddel van regulerende planningsprocessen die een buurt of wijk trachtten te verbeteren. Beleid rondom de Vogelaarwijken is daar een mooi voorbeeld van.

Vormen van governance		Controle en regulering	Collaboratief	Conflicterend
Theoretisch				
	Politieke theorie	Representatieve democratie Liberaal notie van burgerschap	Deliberatieve democratie (Neo) Republikeinse notie van burgerschap	Radicale democratie (Neo) republikeinse notie van burgerschap
Praktisch				
Formele publieke sfeer	Praktijk georiënteerde theorie	Bureaucratie Participatie ladder	'Negotiation' theorie 'Deliberative planning' theorie	Sociale bewegingen theorie
	Praktijk	Stemmen Inspraak Vogelaarwijken sinds 2007	Deliberatieve ruimtelijke planning Interactief beleid Referenda	Burgers tegen beleid Burgers op 'standby' Kraakbeweging in Amsterdam
Informele publieke sfeer	Praktijk georiënteerde theorie	'Street-level bureaucracy' 'Front-line workers'	Actief burgerschap studies 'The everyday maker'	?????
	Praktijk	Geschiedenis van het welzijnswerk	Burgerschap initiatieven Doe democratie	('Community organizing' in de VS) Nederlandse praktijk???



Tabel 1.

Ook in het informele domein zijn er verschillende voorbeelden waarop de Nederlandse staat op een controlerende manier bestuurt. De geschiedenis van welzijnspraktijken speelt zich voornamelijk af in de buurt of wijk. Tot vandaag de dag kent Nederland een breed repertoire aan professionals die ten doel hebben burgers van lagere sociaal-economische klasse te helpen groeien op de sociale ladder (van Doorn in Tonkens 2009: 115). Deze *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980) brengen de bureaucratie in praktijk op het niveau van de straat. Zij zijn een belangrijke schakel tussen beleid en de burger door

hun discretionaire ruimte. In de wijk en op straat hebben zij speelruimte om beslissingen te nemen naar gelang de omstandigheden. Maar de doeleinden worden bepaald en gereguleerd door lokale overheden en de staat. Hiermee kan de welzijnspraktijk worden gezien als een vehicle waarmee de staat zijn intrede maakt in het informele domein en kan bepalen welke vormen van participatie wel of niet worden gezien als goed burgerschap.

De tweede vorm van *governance* kan worden gekenmerkt door het doel te collaboreren. De deliberatieve democratie (Dryzek 2000; Young 2000; Goodin 2000; Goodin and Dryzek 2006) zoekt representatie in het betrekken van groepen met verschillende belangen en zoekt naar manieren om met alle partijen te onderhandelen. Democratie werd een instrument voor deliberatie, en goed burgerschap werd de burger die meedeed aan het deliberatieve proces. In de Nederlandse geschiedenis van het polderen werd dit snel opgepakt als ‘interactief beleid’ waardoor er nieuwe kanalen ontstonden voor burgers om mee te praten (Akkerman, Hajer, Grin 2004).

Besluitvormingsprocessen kwamen dichterbij de samenleving. Desondanks bleef de staat in de positie om het besluitvormingsproces vorm te geven, het repertoire van collaboratie aan te dragen, en de gewenste partijen uit te nodigen op momenten die zij nodig achtte.

De verschuiving naar een deliberatieve democratie vond ook zijn weerslag in het informele domein van de samenleving. Het begrip van burgerschap veranderde, de burger moest geactiveerd worden (Lenos, Sturm en Vis 2006). Beleid werd gericht op het zelfregulerend vermogen van de burger. De ‘doe democratie’ waarin burgers activiteiten voor hun eigen leefomgeving organiseren werd een invloedrijke praktijk (Van der Wijdeven and Hendriks 2010; Van der Wijdeven 2012). Beleid om actief burgerschap

te stimuleren was vooral gericht op het organiseren van activiteiten voor de gemeenschap, en minder het organiseren van een weerwoord tegen besluitvorming. De notie van een collaboratieve democratie brengt besluitvorming dichterbij de burger. Maar ondanks deze nieuwe kijk op burgerschap blijft de Nederlandse overheid in de positie van deliberatie op gang te brengen. Zowel in het formele als informele domein blijft de staat centraal in het bepalen wanneer, hoe, en met wie er wordt gedelibereerd. Het repertoire waarin politiek handelen wordt begrepen blijft dus beperkt tot strategieën die van bovenaf zijn ontwikkeld.

Om te begrijpen hoe conflicten kunnen leiden tot participatie moeten we een derde vorm van *governance* onder de loep nemen, de conflicterende overheid. Mouffe heeft deze vorm de ‘radicale democratie’ genoemd (2000). Zij pleit voor een democratie waarin niet procedures centraal staan, maar individuele subjectiviteit. Deze subjectieve normen kunnen conflicteren, maar juist dit conflict waarborgt representativiteit. Burgerschap in de radicale democratie kijkt dus zoals Arendt naar de acties en reacties van mensen in de publieke sfeer. Deze definitie van burgerschap staat los van machtsrelaties, taal en cultuur, en bevat het hele repertoire van handelingen die het mogelijk maken om een actieve agent te zijn in de samenleving (ibid: 95). Hoe, waarom, wanneer, en met wie participatie plaatsvindt wordt bepaald door mensen die zich zorgen maken over het onderwerp.

In het formele domein herkennen we dit begrip van democratisch burgerschap in studies over sociale bewegingen (Castells 1983; Lefebvre [1970] 2003; Harvey 2003). Sociale bewegingen, zoals de krakersbeweging in Amsterdam, laten zien dat tegenspraak in de informele sfeer kan beginnen, maar invloed kan uitoefenen in het formele domein van politiek (Uitermark

2004a; Pruijt 2003). Boze burgers worden steeds vaker gehoord in hun acties tegen overheidsbeleid (Verhoeven 2009) en burgers blijken zelfs een ‘standby’ functie te kunnen vervullen in hun organisatie tegen plannen van gemeentes (Hajer 2003). Deze mooie voorbeelden van burgerschap in de radicale democratie vinden echter allemaal plaats in het formele domein van politiek. De tegenacties zijn georkestreerd door ervaren demonstranten die in grote getalen of via formele routes invloed proberen uit te oefenen.

De conflicten die ik onderzoek in dit proefschrift vinden plaats in het informele domein (de kolom rechts onderin tabel 1). Op de straten en pleinen van buurten, dichtbij de ervaring van het alledaagse leven. Hier handelen mensen op basis van wat zij belangrijk vinden, maar ontwikkelen hun acties binnen het repertoire van hun eigen leefomgeving. Hoe organiseren zij zich? Hoe reageren beleidsmakers en professionals op de alledaagse verhalen van bewoners? Worden deze verhalen onderdeel van een politieke discussie of blijven ze in het privé-domein? Als we de betekenis van lokale conflicten willen begrijpen, moeten we kijken naar de alledaagse interacties tussen bewoners, beleidsmakers, en *street-level* professionals. Deze interacties vinden plaats in de publieke ruimte van onze wijken en buurten, en daarmee vormen zij de publieke sfeer waar de representativiteit van onze democratie wordt geconstrueerd, ervaren, en onderhandeld.

Social-Spatial Narrative

Conflicten ontstaan door tegenstrijdige belangen, de ene groep wil iets anders dan een andere. Als belangen niet worden behartigd organiseren mensen zich. Op hun acties reageert de andere groep met een tegenactie. Om het proces van conflict te begrijpen en te kunnen herkennen hoe conflicten ontstaan, ontwikkelen, escaleren en veranderen moeten we dus kijken naar

het proces van actie en reactie tussen partijen. Op basis van mijn empirische materiaal (*grounded theory*) ontwikkelde ik een analytisch kader wat het proces van actie en reactie plaatst op een tijdslijn. Dit model noem ik een ‘Social-Spatial Narrative’ (SSN). De SSN analyse methode helpt om het empirische materiaal te structureren en de relatie tussen gebeurtenissen op een tijdslijn te analyseren. De veranderende dynamiek tussen partijen wordt geanalyseerd door een narratieve methode.

Verhalen

Een narratieve methode is er op gericht om de subjectieve ervaringen van partijen in een conflict te begrijpen. Verhalen zijn een lens in subjectieve ervaringen (MacIntyre 1990; Bruner 1990, 2004; Czarniawksa 2010; Georgakopoulou 2006). Mensen vertellen verhalen om emoties, ervaringen, en posities uit te drukken. Deze verhalen zijn een middel om te begrijpen hoe mensen het ‘zelf’ en daarmee ook de ‘ander’ construeren (Mishler 1995: 199). Mijn analyse methode begint bij narratieven van alle betrokken partijen om zo de overeenkomst en verschillen in de ervaring van het conflictproces vanuit de ogen van alle betrokkenen te begrijpen. Ik analyseer hoe sommige verhalen dominant worden en andere verhalen een marginale positie innemen. Dominante verhalen kunnen de betekenis van gebeurtenissen vastleggen en worden vaak gezien als de ‘waarheid’ of de ‘realiteit’. Daarmee beïnvloeden zij mogelijke oplossingen en handelingen in de toekomst beïnvloeden (Bamberg 2004: 360). Verhalen die minder breed worden gedragen – ‘counter narratieven’, zijn vaak minder geaccepteerde interpretaties van gebeurtenissen, en worden door vaak door mensen die een marginale positie in de samenleving innemen verteld (Talbot et al 1996; Bamberg 2004). De analyse van dominante en marginale verhalen vormen de context waarin gebeurtenissen in een conflictproces worden geanalyseerd.

Zo ontstonden er tijdens de crisis in Amsterdam Oost drie verhaallijnen die de tragische geschiedenis van de tasjesdief op verschillende manieren interpreterden. Het eerste verhaal beargumenteerde dat het zijn ‘eigen schuld’ was, had hij het tasje maar niet moeten stelen. Rondom de plek van het incident rouwde de Marokkaanse gemeenschap. Zij interpreteerde de gebeurtenis in het licht van discriminatie en hun marginale positie in Nederland. Was de dood een legitieme reactie op het roven van een tasje? Al snel kwamen de verhalen, zowel op straat als in de media, lijnrecht tegenover elkaar te staan. Beleidsmakers gebruikten een derde verhaal, het gebeurde was een tragedie maar wel een die is ontstaan door ‘actie-reactie’. Door dit verhaal bevestigde beleidsmakers de focus op de tasjesroof. Hierin was weinig ruimte om erkenning te geven aan een ervaring van discriminatie, het was immers actie-reactie. Personen die een machtspositie innamen bevestigden de focus op de tasjesroof, het actie-reactie verhaal werd dominant en legde de betekenis van het incident vast. De daaropvolgende week laat zien hoe de Marokkaanse gemeenschap tracht hun marginale verhaal een plek te geven in de publieke sfeer.

Kritieke momenten

Dus verhalen vormen de basis om te begrijpen hoe verschillende partijen een conflictproces ervaren. Maar om te begrijpen hoe interacties tussen partijen betekenis geven aan een lokaal conflict moet er verder worden gekeken dan de verhalen die mensen vertellen. Mensen doen immers vaak iets anders dan wat zij zeggen. Om dit proces van actie en reactie te begrijpen analyseer ik kritieke momenten (Wheeler en Green 2004; Cobb 2006; Leary 2004). Momenten waarop er iets gebeurt wat verandering teweeg brengt. Handelingen die de machtsrelatie tussen dominante en marginale verhalen

verstoren. Handelingen waarmee een groep hun plek opeist in de publieke sfeer. Zo werd in Amsterdam twee dagen na het incident de geïmproviseerde gedenkplek per ongeluk opgeruimd door de reinigingsdienst. Lokale bestuurders vertelden dat dit niet de bedoeling was, voor hen was dit moment niet kritiek. Voor de Marokkaanse gemeenschap was dit moment echter heel kritiek, het verdiepte het gevoel van discriminatie en gaf de Marokkaanse gemeenschap een aanleiding om een protestactie te organiseren. Doormiddel van kritieke momenten kunnen we dus analyseren hoe conflictprocessen veranderen en escaleren. Maar niet ieder moment is kritiek voor alle partijen. Juist dit gebrek aan kennis over kritieke momenten voor de ‘ander’ kan leiden tot grotere escalatie.

Om die escalatie of verandering tijdens kritieke momenten te duiden kijk ik naar handelingen van partijen. Ik gebruik een ‘performatieve benadering’ (Burke 1969; Lynch 1991; Benford & Hunt 1992) waarin ik zowel het sociale aspect als het ruimtelijke aspect van dit handelen analyseer. Ik analyseer wat mensen ‘doen door iets te zeggen’ (Austin 1962) maar ook ‘wat zij zeggen door iets te doen’. In Den Haag werd ‘doen door iets te zeggen’ heel erg duidelijk in de interactie tussen welzijnswerkers en de Cockpitgroep. De welzijnswerkers waren aangewezen het buurtcentrum te professionaliseren en spraken in deze rol over ‘agogen’ en ‘pedagogische activiteiten’. Hierin werd er geen woord gerept over de geschiedenis van de Cockpit, die geschiedenis was niet kritiek voor de welzijnswerkers die naar de toekomst keken. Daartegenover was het verlies van de club voor de bewoners wel kritiek. Zij gebruikten informele taal en kleine verhalen om de Cockpit te herinneren. De wisselwerking tussen formele taal over de toekomst en informele taal over het verleden versterkte de gespannen relatie tussen de Cockpitgroep en de professionals. De formele taal werd door de

Cockpitgroep opgevat als een bevestiging dat bewoners niet langer welkom waren activiteiten te organiseren. De kleine en individuele verhalen bevestigden aan de professionals dat Cockpit niet voor de hele buurt was maar alleen voor een kleine gemeenschap. Taal bepaald dus hoe interacties tussen bewoners en professional verlopen. Wat voor de een kritiek is, kan voor de ander onbelangrijk zijn.

Als we willen begrijpen hoe bijvoorbeeld een Cockpitgroep een kritiek moment kan veroorzaken, is het echter tegenstrijdig alleen naar taal te kijken. Het repertoire van burgers is veel breder dan taal alleen, en juist groepen die de taal minder machtig zijn zullen naar andere middelen grijpen. Mijn performatieve benadering kijkt dus ook naar ruimtelijke acties. Het weghalen van de gedenkplek in Amsterdam was een ruimtelijke actie van de lokale overheid wat een kritiek moment veroorzaakte en een tegenreactie opriep. In Den Haag improviseerde de Cockpitgroep een ruimtelijke actie toen bewoners niet langer het professionele centrum op eigen houtje mochten betreden. Zij improviseerden een bezettingsactie. Hun *script* (Hajer 2009: 66) was informeel, de groep kwam naar het centrum met alledaagse *artefacts* zoals matrassen en slaapzakken. In afwachting op een reactie van de welzijnsorganisatie of de lokale overheid confisqueerde zij het centrum gedurende een aantal dagen. Anderen uit de buurt brachten hen te eten. Deze *staging* van steun versterkte het verhaal van de groep dat hun rol publieke waarde had. De *setting* had een symbolische betekenis, door de bezetting hadden zij het centrum tijdelijk toegeëigend. De plek, het gemeenschapshuis, wat strategisch was ontwikkeld door beleidsmakers en professionals veranderde tijdelijk van betekenis. Door een geïmproviseerde en tactische zet (De Certeau 1988) trachtte de Cockpitgroep zich te herpositioneren en uit te dragen dat ook zij eigenaar van deze publieke plek zijn.

Dus kritieke momenten zijn een lens om politiek handelen in conflictprocessen te begrijpen. Maar hoe kunnen we dan latente conflicten analyseren die niet escaleren en dus geen kritieke momenten kennen? In Utrecht waren de verhalen van bewoners, professionals, en beleidsmakers erg ver van elkaar verwijderd. Desondanks voelde iedereen een spanning op straat. In de publieke ruimte werd die spanning tastbaar. Ik nam een ruimtelijke invalshoek door mensen *mental maps* te laten tekenen van hun buurt. In deze kaarten tekenden zij hun routines in favoriete en minst favoriete plekken, zij vertelden verhalen bij deze locaties. De kaarten, verhalen, en participerende observaties lieten zien hoe bewoners door kleine alledaagse handelingen tactisch met veiligheid en participatie omgingen – door bepaalde routes te lopen, burens te kennen, samen dingen te organiseren. Aan de andere kant zag ik dat beleidsmakers en professionals formele strategieën ontwikkelden om met deze thema's om te gaan – camera's, samenscholingsverbod, jongerenwerk. Op verschillende momenten observeerde ik hoe mensen op straat probeerden te onderhandelen over de toekomst van hun wijk.

In deze interacties kwam het informele verhaal van bewoners in contact met het formele verhaal van professionals. Een van die interacties vertelt het verhaal van een groepje dames die hun hondje uitlaten langs een bepaalde route op een bepaald tijdstip. Door samen deze route te lopen ontwikkelden zij een tactiek om zich veilig te voelen en hangjongeren ook een plek te geven in de wijk. Zij kwamen er tot hun schrik achter dat er een 'hangspot' werd geplaatst op de donkerste plek op route. Dit zou hun routine doorbreken. Tijdens een ontmoeting op straat delen zij hun persoonlijke ervaringen met een beleidsmaker. De beleidsmaker had de intentie om te luisteren, maar

haar *script* bracht haar ertoe te zoeken naar verhalen met een publieke waarde. De dames krijgen als reactie dat het beter is voor de hele buurt als de jongeren hier hangen en niet in de portieken. Vanuit het perspectief van de beleidsmaker een legitieme reactie, maar het verhaal van de bewoners vindt geen erkenning en wordt direct in het privé domein geschoven. De dramaturgische beschrijving van deze en andere interacties laten zien hoe moeilijk het is om informele en kleine verhalen onderdeel te maken van beleidsstrategieën. Onbedoeld werden de kleine informele verhalen niet gehoord. De straatinteracties en kaarten laten zien hoe latente spanningen ontstaan in de *mismatch* tussen informele tactieken van bewoners en formele strategieën van publieke professionals.

'Of' conflict een kans is voor democratie?

Dus door op een sociale en ruimtelijke manier naar kritieke momenten te kijken, kan er worden geanalyseerd hoe een conflictproces zich ontwikkeld, hoe partijen hun positie innemen, invloed proberen uit te oefenen, iets proberen te veranderen, maar ook hoe anderen daarop reageren, en wat het effect of juist gebrek aan effect is van deze onderhandelingen. Uit onderhandelingstheorie hebben we geleerd dat kritieke momenten een verandering in een sociaal proces teweeg kunnen brengen (Wheeler en Green 2004; Cobb 2006; Leary 2004). In Amsterdam volgen kritieke momenten elkaar snel op en zien we hoe zij directe gevolgen hebben. De actie van de opruimdienst in Amsterdam laat goed zien hoe een kritiek moment leidt tot tegenreactie. De improvisatie om op te roepen tot een protestmars had direct effect want beleidsmakers waren terecht bang voor escalatie. Een dag later zaten mensen van de Marokkaanse gemeenschap op het stadsdeelkantoor om over de protestplannen te discussiëren. In Den Haag zien we echter iets heel anders. Daar bleef de reactie van hogerhand uit. Na een aantal dagen op hun

matrasjes te wachten moest de groep het opgeven. Negeren leek een goede oplossing, maar het effect was een groeiend gevoel van miskennis. Het volgende kritieke moment, een aantal weken later, laat zien hoe de controverse escaleert in geweld.

Het effect van kritieke momenten is dus grotendeels afhankelijk van de interactie tussen partijen, maar de reactie van partijen die machtsposities innemen is cruciaal. Het antwoord op de vraag 'of er momenten van kans zijn in conflict' is dus tweeledig. Er zijn zeker kansen, maar die zijn afhankelijk van de interactie tussen partijen en de capaciteit van mensen in machtsposities om de informele en tactische handelingen van anderen te zien als politieke handelingen waarmee zij hun plek in de publieke sfeer opeisen.

'Wanneer' conflict een kans is voor democratie?

De vraag 'wanneer er een kans is in een conflictproces' wordt tastbaar door de analyse van kritieke momenten. Kritieke momenten kunnen worden gezien als een limineel moment waarin onzekerheid de boventoon voert (Turner 1992 [1987]:103). Tijdens dit moment is er een kans om posities, relaties, betekenis, en identiteit te heroverwegen. In latente conflicten is deze liminele ruimte zeer gering, maar als verhaallijnen met elkaar in contact komen op straat ontstaat er de mogelijkheid om over die verhalen te onderhandelen. In Den Haag werd er geen gebruik gemaakt van de liminele ruimte die de Cockpitgroep had gecreëerd door het pand te bezetten. En in Amsterdam zorgde de oproep tot protest wel degelijk voor een onderhandeling. Tijdens deze bijeenkomst was er een kans om de verhaallijn van de Marokkaanse gemeenschap te horen en te begrijpen waarom zij wilde protesteren.

De casuïstiek laat echter zien dat het heel erg moeilijk is om gebruik te maken van die liminele capaciteit. De bestuurders zagen een gegronnd risico voor escalatie. In het gesprek stelde een bestuurder dat het ‘actie-reactie’ was en dat het niet legitiem zou zijn om hiervoor te protesteren. Hiermee werd de ruimte om het verhaal van discriminatie te delen gesloten, het vaststaande verhaal van actie-reactie bepaalde wat wel of niet als een legitiem actierepertoire werd gezien. De conclusie van de bijeenkomst was dat de gemeenschap een korte rouwtocht mocht houden. Een rouwtocht, want dat bleef in de privésfeer en had geen connotatie van zinloos geweld. Voor bestuurders was dit een gulde middenweg. Zij dienen het publieke belang, en worden daardoor gedwongen niet alleen het belang van een bepaalde groep bovenaan te plaatsen. Maar voor de gemeenschap was dit wederom een bevestiging dat zij niet het recht hebben op een publieke vorm van rouwen, ironisch genoeg versterkte dit kritieke moment de ervaring en het narratief van discriminatie.

Als bestuurders conflicten willen aangrijpen als kansen om andere partijen te betrekken bij besluitvorming is het dus cruciaal om kennis te nemen van kritieke momenten. Tijdens deze momenten wordt zichtbaar wat mensen willen, waarom, en op welke manier. Doordat verhaallijnen met elkaar in contact komen tijdens interacties worden ze tastbaar – denk aan de straatinteracties in Utrecht, de bezetting in Den Haag, de onderhandeling over een protestmars in Amsterdam. Als we stellen dat democratie afhankelijk is van de mogelijkheid verschillende verhalen te delen in de publieke sfeer, is democratie dus afhankelijk van de capaciteit van bestuurders en *street-level* professionals om deze verhalen te horen, te erkennen, en een plek te geven. Mijn studie biedt drie inzichten om deze capaciteit verder te ontwikkelen.

‘Hoe en waar’ conflict een kans is voor democratie?

De sociale en ruimtelijke analyse van kritieke momenten geeft inzicht in de betekenis van handelingen waarmee partijen invloed proberen uit te oefenen en de status quo te doorbreken. Uit deze analyse is gebleken dat straatinteracties tussen bewoners, professionals, beleidsmakers en bestuurders een cruciale rol innemen in de ervaring van burgerschap. Tijdens deze alledaagse interacties ervaren mensen dat ze wel of niet ‘gehoord worden’. De conflictcasussen laten het verschil zien tussen kleine informele verhalen van bewoners en grote formele verhalen van beleidsmakers en professionals. In dezelfde lijn laten de kritieke momenten zien dat bewoners vaak geïmproviseerde en tactische handelingen verrichten om hun verhaal in de publieke sfeer te delen. Deze tactische handelingen in het informele domein van de straat werden zelden herkend als politieke handelingen. Het repertoire waarin burgerschap wordt begrepen leek te smal om geïmproviseerde acties op straat te herkennen als politiek. Hier liepen bestuurders en professionals de kans mis deze groepen te betrekken in besluitvorming.

Met het contrast tussen formele en informele verhalen en handelingen is op zichzelf niets mis. Het hoort ook bij de rolverdeling tussen burger en bestuur. Maar als de twee met elkaar in contact komen wordt de ene vaak dominante en de ander onbelangrijk. Het blijkt lastig om de kleine verhalen en informele handelingen te herkennen als behorend in het publieke domein. De reacties van beleidsmakers duwde kleine verhalen en geïmproviseerde handelingen terug in de privésfeer terwijl de uitvoerders wel degelijk een publieke betekenis wilde uitdragen – ‘wij horen ook in Nederlands’, ‘wij

willen ook meedoen aan het organiseren voor de buurt’, ‘kijk eens naar onze eigen manier om met hangjongeren om te gaan’. Met andere woorden, in het private domein worden publieke verhalen tastbaar.

Het hoe en waar van conflict als kans voor democratie zit hem dus grotendeels in het herkennen van politiek handelen. Door vanuit dit perspectief naar kritieke momenten te kijken zien we ineens veel meer achter de rommelige wereld van alledag. Maar wat dan? Hoe kunnen deze informele verhalen en handelingen ons beleid informeren? Hoe maken we ze onderdeel van besluitvorming? Mijn antwoord zit hem in iets wat ogenschijnlijk heel simpel lijkt: erkenning.

Erkenning: suggesties voor de praktijk

Erkenning is veel moeilijker dan het lijkt. Waar geef je eigenlijk precies erkenning aan? Hoe doe je dat? Wanneer en waar? Het SSN model zou beleidsmakers kunnen helpen om in het midden van alle actie en tumult even stil te staan en te reflecteren op wat er nu precies is gebeurd. ‘Leren in actie’ zou je dit kunnen noemen (Schön 1983), door te reflecteren op kritieke momenten en tijdens kritieke momenten bewust op zoek te gaan naar de verhalen van anderen. De verhalen van anderen geven aan waar zij erkenning in behoeven. De casuïstiek laat zien dat miskenning optreedt als er erkenning wordt gegeven aan zaken die minder belangrijk zijn voor de ander – zoals bijvoorbeeld wel privé mogen rouwen op straat maar zonder publieke betekenis. Door verhalen te begrijpen en politieke handelingen te herkennen kunnen we erkenning geven aan wat belangrijk is voor de ander.

Daarnaast is het moment waarop erkenning wordt gegeven veel betekenend voor de ervaring ‘erbij te horen’. De welzijnsinstelling nam een aantal weken

na de bezetting de beslissing om ander personeel in het buurtcentrum te plaatsen. Een weloverwogen beslissing met goede intenties. Voor de Cockpitgroep was dit te laat, hun actie werd niet serieus genomen op het voor hen kritieke moment. Door inzicht te krijgen in welke momenten kritiek zijn voor anderen, ook als ze niet kritiek zijn voor onszelf, kunnen we erkenning geven op het moment dat het ertoe doet. Dan kunnen we ook gebruik maken van de liminele kansen die dit soort momenten met zich meebrengen.

Ook de *performance* van erkenning is belangrijk, de taal, manier waarop, en plek bepalen hoe erkenning overkomt. De routines waarmee mensen betekenis geven aan plekken – veiliger of onveiliger, privé of publiek – geven bepaalde plekken een symbolische betekenis. Deze betekenis vereist erkenning, maar kan alleen worden begrepen als beleidsmakers deze plekken en de routines van mensen begrijpen. Erkenning voor de Cockpitgroep en de dames met hun hondje zou minder symbolische waarde hebben als het werd gegeven in een vergadering op het stadhuis. Deze verhalen suggereren dat wanneer beleidsmakers hun kantoren verlaten, de buurt intrekken, daar in een kwetsbare positie hun verhaal doen, en erkenning geven aan alledaagse vormen van burgerschap, deze erkenning grote betekenis kan hebben en wellicht het proces van spanningen en conflicten ten goede kan veranderen. Bewoners kunnen dan het belang van de verhalen en strategieën van beleidsmakers en professionals begrijpen in hun dagelijkse omgeving. De ‘interafhankelijkheid’ tussen *top-down* en *bottom-up* wordt gebalanceerd. Daarvoor is durf nodig. De verhalen in dit proefschrift laten zien dat die durf aan beide kanten aanwezig is, maar in de praktijk moeilijk te verwezenlijken. Door te leren in actie en kritieke momenten te herkennen, vaker af te dalen naar de wereld van alledag, informele praktijken te herkennen als politiek,

kunnen alle partijen die zich organiseren in momenten van conflict elkaar beter begrijpen. Doormiddel van deze kennis kunnen zij elkaar de erkenning geven die nodig is en zouden lokale conflicten kunnen worden gebruikt als een kans zijn om de publieke sfeer en stedelijke democratie te versterken.