

1. Achtergrond

Karolien Dezeure, Filip De Rynck (Hogeschool Gent) en Jim Baeten (tri.zone) begeleiden dit project. Paul Salmon is de interne coördinator voor Genk

2. Wat bedoelen we met participatiebeleid?

Participatie gaat over alle vormen van betrokkenheid van burgers bij allerlei aspecten van de stadsontwikkeling van Genk (cultuur, jeugd, infrastructuur, wijkbeheer, ruimtelijke ordening, welzijnszorg, onderwijs,...). Het gaat over klassieke vormen van inspraak (hoorzittingen, bezwaarprocedures); over professionele vormen van communicatie rond stadsprojecten; over hoe burgers ook eigen verantwoordelijkheid nemen en meewerken aan de ontwikkeling van de buurt of de stad; over processen van dialoog en interactie tussen burgers, burgerorganisaties en stadsbestuur.

Met *beleid* bedoelen we dat over deze manieren van werken intern wordt gediscussieerd; dat de organisatie leert uit ervaringen; dat keuzes worden gemaakt; dat de organisatiebrede aanpak wordt verbeterd. Dit project mikt vooral op deze beleidsmatige aspecten

Op 5 juli 2010 vond een verkennend gesprek plaats met de burgemeester en een groep betrokken ambtenaren. De inhoud van de algemene presentatie over participatiebeleid werd besproken en in een eerste ronde toegepast op de stad. Enkele voorstellen voor wat voor het stadsbestuur van Genk nuttig zou kunnen zijn, kwamen boven: een beleidskader over participatie voor de stad ontwerpen; een toepassingskader maken voor projecten aan de hand van een concreet project.

Om praktische redenen kon een vervolg op deze bijeenkomst pas later dan aanvankelijk gepland plaatshebben. Dat gaf evenwel de tijd om bilateraal van gedachten te wisselen. Op maandag 29 november 2010 had een nieuwe bijeenkomst plaats: 's morgens met de burgemeester, een schepen en leidende ambtenaren; in de namiddag met een schepen en ambtenaren uit het middenkader.

Als gevolg van die bijeenkomst worden nu twee dossiers aan het college voorgelegd die hieronder worden toegelicht: het eerste gaat over de opvolging, interne coördinatie en samenwerking tussen diensten rond (grote) projecten. Het tweede gaat over de problematiek van de verhouding tussen overheidsinitiatief en burgerinitiatief. Het eerste voorstel is eerder organisatorisch van aard en moet uitmonden in een draaiboek dat voor intern gebruik kan dienen. Het tweede voorstel is strategisch van aard omdat

het cruciale vragen stelt over de omgang van het bestuur met zijn burgers en over de manier waarop de Genkse stadsorganisatie in gedrag en cultuur met burgerinitiatief omgaat. Voor dat tweede voorstel wordt een opvolging in een vervolgtraject voorgesteld. We lichten hieronder de beide voorstellen toe.

3 Draaiboek voor interne afstemming en samenwerking bij (grote) projecten

Aan de hand van het voorbeeld Lo2020, een groot ontwikkelingsproject in Sledderlo, werd tijdens de discussie ingegaan op de manier waarop de Genkse stadsorganisatie werkt rond dergelijke projecten. De gestructureerde samenwerking voor dit project, tussen de diensten stedenbouw en de dienst wijkontwikkeling die elk iemand vrijstellen om dit project te begeleiden, is ook voor Genk relatief nieuw. Soms ontstaat er voor dergelijke projecten (onder andere voor aspecten van participatie), samenwerking tussen diensten, maar soms gebeurt dat ook niet. Daar lijkt weinig systematiek en beleidsoverwegingen bij te komen kijken. Het managementteam en het college staan daar ook niet systematisch bij stil. Dat soort samenwerking is nu eerder het gevolg van toeval of ontstaat als een paar mensen in de organisatie elkaar daarrond vinden. Op informele basis gebeurt dat ook wel en zijn de relaties tussen de diensten vrij open. Maar evengoed gebeurt het soms niet. In de Genkse stadsorganisatie kan die systematiek van een beter afgestemde en gecoördineerde projectvoorbereiding en projectuitwerking beter. De basiselementen om dat te kunnen aanpakken en te verbeteren, zijn in Genk ook aanwezig: de interne cultuur is open en maakt een discussie over verbeterde samenwerking mogelijk; er is de planningssystematiek waar de stad ver in staat; het managementteam functioneert goed; de verhouding managementteam en college is open; de burgemeester en schepenen staan open voor dit soort organisatieverbeteringen.

In de loop van dit project is door de begeleiders een aanzet tot draaiboek opgesteld dat kan worden gebruikt om bij elk project een reeks aandachtspunten te doorlopen waardoor het proces rond dergelijke projecten beter kan worden uitgewerkt. In het draaiboek komen volgende aspecten aan bod:

1. Anticiperend plannen overleggen: welke projecten komen op ons af en kunnen we tijdig afspraken maken over de manier waarop we daar in de organisatie mee omgaan ?
2. Opdrachten helder krijgen: waarover gaan de projecten, wat willen we bereiken, waar is ruimte tot participatie ?

3. Randvoorwaarden onderzoeken en bepalen: wat kan participatie stimuleren; waar liggen eventueel moeilijkheden of beperkingen (technisch, juridisch, procedureel,...) ?
4. Actoren – analyse: welke interne actoren (binnen de stadsorganisatie) en externe actoren (buiten de stadsorganisatie) zijn betrokken of zouden dat moeten zijn ?
5. Rollen bepalen: wie zal in een project de rol van architect op zich nemen van het proces; wie zorgt voor de operationele aspecten; wie zorgt voor participatie-initiatieven; wie zorgt voor de administratie; welke rol spelen politici (college en gemeenteraad) in het hele traject ?
6. Kernelementen van een procesontwerp: welke stappen zullen we in het project ontwikkelen; hoe open kan het proces verlopen en hoe organiseren we de informatie; hoe gaan we in het proces om met juridische procedures (openbare onderzoeken), wanneer plannen we die ? Welke concrete organisatie-afspraken maken we: werken we met een stuurgroep, klankbordgroepen en wie zit daar in en wat is de taak van die overlegfora; wie is verantwoordelijk voor praktische en organisatorische kwesties; welke methodieken zullen we gebruiken; hoe voorzien we om met conflicten om te gaan ?
7. Inbedding in de organisatie: hoe organiseren we het intern overleg tussen de betrokken diensten, zowel direct betrokkenen als indirect betrokkenen ; hoe koppelen we terug naar het college en naar de gemeenteraad ?
8. Consolidatie en vastlegging: hoe volgen we de afspraken op; hoe evalueren we projecten en hoe sturen we vanuit die ervaringen eventueel bij ?

De volledige nota met aandachtspunten zit als bijlage bij deze nota. De afspraak is dat dit document intern wordt besproken; dat dit vervolgens op het niveau van het managementteam en het college tot procesmatige en organisatorische afspraken leidt die verder dan per project door het managementteam worden opgevolgd.

Dit traject kan zonder externe begeleiding gebeuren. Het is wel mogelijk dat de bespreking van de lijst van aandachtspunten door een van de externe begeleiders wordt toegelicht en dat dit exemplarisch wordt toegepast op één voorbeeldproject. Dat kan evenwel beperkt worden tot één seminarie. Dat moet zeker volstaan om binnen de stadsorganisatie voorstellen te ontwerpen voor het managementteam en het college.

4 De verhouding overheid en burgerinitiatief

Het eerste voorstel is overwegend intern en organisatorisch. Het tweede voorstel is veel meer strategisch en zet een sterke externe focus op de manier waarop de Genkse stadsorganisatie in het stadweefsel actief is. Het voorstel is strategisch omdat het de kernvragen raakt over de verhouding tussen overheid en burgerinitiatief. Hiervoor is een externe begeleiding gedurende een zekere periode wellicht wel wenselijk. We situeren eerst wat de aanleiding en inhoud is van dit thema en geven een voorzet voor een opvolgingstraject.

De directe en concrete aanleiding voor dit project is de start van de marketingcampagne 'Iedereen Genkt', waarvoor in de stadsorganisatie een stuurgroep is samengesteld. De boodschap van deze campagne is dat alle burgers van Genk op een of andere manier kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van de stad en dat Genk een deel is van ieders verantwoordelijkheid. Een goede marketingcampagne wordt best door de organisatie gedragen in haar interne gang van zaken, in haar cultuur, in haar omgang met burgers en burgerinitiatief. Het aanvoelen is dat de marketingcampagne tot nu te zeer op het marketingaspect is gericht en te weinig in haar mogelijke gevolgen is doorgepraat met de organisatie zelf. De noodzaak daartoe wordt nu wel aanvoeld.

De marketingcampagne wil burgers aanzetten om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen en om eigen initiatief te ontwikkelen; dat is niet beperkend omschreven en heeft dus een heel brede mogelijke focus. Daarmee wil het stadsbestuur aangeven dat het aanpakken van problemen en het ontwikkelen van kansen in Genk niet alleen een verantwoordelijkheid is van het stadsbestuur. Politiek gaat over iedereen en raakt ook wat iedereen in de lokale samenleving doet of niet doet.

Het komt er nu op aan om de inhoud van de marketingcampagne en de houding van het stadsbestuur op elkaar af te stemmen: het zou wat vreemd zijn mochten voorstellen van burgers om zelf zaken te doen, systematisch op een neen van het stadsbestuur stuiten.

De marketingcampagne boort een thema aan dat al geruime tijd op de agenda van het stadsbestuur staat. Het kwam ook al aan bod naar aanleiding van de visitatiecommissie voor het stedenfonds (2005): in het rapport over Genk vroeg de commissie zich af of het stadsbestuur soms niet te ver gaat in het ontwikkelen van eigen overheidsinitiatief en of de professionalisering van de organisatie ook niet soms een rem kan zijn voor burgerinitiatief. Sindsdien is deze discussie nooit meer echt weg geweest maar ze is ook nog niet echt systematisch en grondig uitgewerkt. Op het college is de discussie recent wel aangekaart. Dit project over participatiebeleid, de marketingcampagne en het debat op het college vallen nu samen en leiden tot het voorstel om hier nu meer werk van te maken.

Omwille van haar specifieke economische en sociale context en haar historische ontwikkeling vanuit en verweven met de opbouw en de neergang van de mijnnijverheid heeft de Genkse stadsorganisatie (en we begrijpen hier zowel stadsbestuur als OCMW onder) op veel domeinen van het maatschappelijk leven eigen overheidsinitiatief ontwikkeld en daar ook mensen en middelen voor ingezet. Het heeft tot een sterke uitbouw van de stadsorganisatie geleid en heeft deze veel professioneler gemaakt. Aan die ontwikkeling zijn veel goede kanten, daar mag geen misverstand over bestaan. Het aanvoelen is nu evenwel dat de stad misschien te zeer is doorgeschooten in het overheidsinitiatief en dat de stad te veel en te snel zelf zaken gaat ondernemen, een fenomeen dat vanzelfsprekend eigen is aan alle sterk professionaliserende organisaties.

Dat een stadsbestuur zich hierover nu vragen stelt, is normaal en is een thema voor een echt strategisch debat omdat het over fundamentele keuzes gaat en mogelijk tot belangrijke wijzigingen kan leiden voor de manier waarop de stadsorganisatie werkt. Naast de marketingcampagne van de stad zelf, zijn er vanzelfsprekend brede maatschappelijke bewegingen die deze discussie ook activeren. Dan gaat het niet zozeer om de financiële problemen waar de stadsbesturen en de overheid in het algemeen voor staan (al kan dat zeker het debat versterken), maar eerder om de ruime discussie over de rol van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het gaat niet zozeer om de wat al te stereotiepe vraag of er nu meer of minder overheid moet zijn, maar eerder om de vraag hoe de overheid anders kan werken. In de literatuur gaat het over 'governance' in plaats van 'government': hoe kunnen publieke en private initiatieven beter worden gekoppeld; hoe kan de overheid samenwerken met burgerorganisaties om tot betere beleidsaanpak te komen ?

We komen daarmee op een ongetwijfeld zeer gevoelige problematiek, enerzijds omwille van die toch specifieke voorgeschiedenis van Genk die tot bepaalde opvattingen, gewoontes en routines heeft geleid; anderzijds omdat we discussies activeren over de rol van de overheid, over rechten en plichten en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. De gevoeligheden situeren zich vooreerst op politiek vlak: politici willen aantoonbare dingen doen en doen graag zaken zelf. Het is moeilijker om politiek zichtbaar te zijn met wat men als stadsbestuur laat gebeuren, niet meer doet, of op afstand ondersteunt. Zelf actor zijn is zichtbaarder dan regisseren. Gevoeligheden situeren zich zeker ook bij de administratie, die het vaak gewoon is om zelf bepaalde zaken te ontwikkelen. Professionelen putten net uit hun professionaliteit de gedachte dat zij zelf het best geplaatst zijn en technisch het meest zijn geschoold om bepaalde initiatieven te nemen. De gevoeligheid situeert zich zeker ook bij burgers die gewoon zijn om de stad op een bepaalde manier te zien werken en die zich kunnen afvragen

waarom wat tot nu toe door het stadsbestuur gebeurde, nu anders of meer door burgers zou kunnen of moeten gebeuren.

We vatten de problematiek in twee thema's, die niet los van elkaar staan:

1 Hoe gaat het stadsbestuur van Genk om met burgerinitiatief: hoe speelt de organisatie daarop in; als het stadsbestuur burgerinitiatief ondersteunt, via welke instrumenten gebeurt dat en spelen die instrumenten voldoende in op de verschillende vormen van burgerinitiatief? Zitten er in de instrumenten eventueel directe of indirecte vormen van selectie? Zijn deze instrumenten nog aangepast aan de wijzigingen die zich in het maatschappelijk middenveld voordoen?

2 Hoe kan het stadsbestuur van Genk burgerinitiatief meer stimuleren? Hoe kan een beleid worden gevoerd dat burgers tot actie aanzet, dat hen stimuleert om meer zelf en eigen verantwoordelijkheid te nemen? Wat betekent dat voor de manier waarop het stadsbestuur werkt, wat betekent dat voor de verschillende diensten van de stad: moeten zij bepaalde van hun praktijken in vraag stellen; kunnen zij op een andere manier werken zodat burgerinitiatief meer wordt gestimuleerd? Waar zitten technische en juridische hindernissen om burgers meer initiatief te laten nemen? Zijn die hindernissen echt zwaarwegend?

Het eerste thema leidt tot het kritisch bekijken van het bestaande instrumentarium voor ondersteuning van burgerinitiatief. Uit de eerste en louter verkennende discussies bleek bijvoorbeeld dat bepaalde organisaties of organisatietypes niet gemakkelijk een plaats vinden in instrumenten zoals subsidiereglementen of de samenstelling van adviesraden. Zit het probleem dan bij die organisaties of bij de instrumenten? Uit andere voorbeelden bleek dat wijkinitiatieven zich voor ondersteuning moeten houden aan de indiendata van het stadsbestuur: initiatieven die spontaan ontstaan, passen daarin vaak niet. Hoe kan de stad ondersteuningsinstrumenten evalueren en ontwerpen die beter aangepast zijn aan het veranderende middenveld van burgerinitiatief en burgerorganisaties? Kent de stad die voldoende? In de discussie bleek ook dat dit nieuwe vragen oproept: moet de stad om het even welk burgerinitiatief ondersteunen? Uit de discussie bleek dat initiatieven van zelforganisaties van allochtonen soms vragen oproepen, die deels ook uit onbekendheid met dit type organisaties kunnen voortkomen. Moet de stad bijvoorbeeld allochtone organisaties steunen die voor eigen onderwijs opkomen? Zijn er bepaalde minimale voorwaarden die het stadsbestuur mag of moet eisen of moet de omgang met burgerinitiatief net niet gebonden zijn aan voorwaarden en criteria van het stadsbestuur? Neemt het stadsbestuur dan onverantwoorde risico's of hoort het omgaan met dergelijke risico's inherent bij dit soort kanteling van de organisatie?

Het tweede thema gaat over de manier waarop de stad haar beleid vormgeeft. Wat doet de stad nu allemaal zelf en kan dat anders; kan de stad beleid maken waarin ze burgers zelf tot initiatief verleidt, uitnodigt, stimuleert? Hoe werkt de stad dan samen in sterke coalities met burgerinitiatief? Sociale diensten bijvoorbeeld zijn nogal eens geneigd zelf projecten te ontwerpen en zelf trajecten voor mensen te ontwerpen; technische diensten vinden meestal dat alleen zij technisch genoeg geschoold zijn om bijvoorbeeld in de publieke ruimte zaken te realiseren. Hier komt de vraag over regie voeren of actor zijn boven: wat doet de stad zelf (actor zijn), waar en wanneer beperkt zij zich tot het voeren van een regierol tussen initiatieven? Ook hier duiken vragen op: welke eisen mogen of moeten bijvoorbeeld worden gesteld aan burgerinitiatief rond publieke infrastructuur? Hoe zit het met de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid?

Deze clusters van vragen rond beide thema's vormen de basis voor een vervolgtraject. Dat traject is vooral bedoeld om een basis van discussie in de organisatie te bouwen. De concrete aanleiding is de marketingcampagne, waar intern ook nog maar weinig over gekend is. De campagne is de binnenkomer om de thematiek te introduceren. De bedoeling van het voortraject is daarom:

- (1) informatie geven aan de diensten over de campagne; dit gebruiken als aanleiding om de discussie op de twee niveaus te introduceren;
- (2) een discussie op gang brengen die kan leiden tot zelfreflectie op het niveau van de diensten, het managementteam, het college en de gemeenteraad
- (3) een aanzet geven tot een kritische oefening per dienst (zowel over de eigen procedures en instrumenten in relatie tot burgerinitiatief als over de eigen rol van de diensten in de beleidsvoering);
- (4) een inventaris maken van mogelijke actiepunten (voor aanpassing van regelgeving, voor het herbekijken van het eigen aanbod).

Het voortraject moet niet te strak van bovenaf worden geregisseerd: het is belangrijk dat voorstellen en ideeën van onderuit vrij kunnen bovenkomen; dat die niet te zeer worden gefilterd binnen kaders die van bovenaf worden bepaald. Daarom zou het vervolgtraject best starten met seminaries met veldwerkers en mensen op het middenkader, doorheen de organisatie. Het is belangrijk dat daarbij meteen alle diensten worden betrokken.

5. Voorstel van traject

We voorzien een traject van zes maanden. We werken dat traject hier alleen maar op hoofdlijnen uit: dit traject kan met het oog op een offerte voor externe begeleiding zeker nog worden verfijnd.

Het is belangrijk om het project te starten met een politieke stellingname, vanuit het college, eventueel vanuit een startdebat in de gemeenteraad. Het is essentieel dat de medewerkers van het stadsbestuur voelen en zien dat dit een prioritair politiek project is. Een mogelijke formule is een informatiesessie waarin het college de campagne en de onderliggende bedoelingen van het project voor het eigen personeel situeert. Dat kan eventueel aan de agenda van andere bijeenkomsten worden gekoppeld (nieuwjaarsreceptie bijvoorbeeld).

In een eerste ronde wordt de discussie intern ingeleid in verschillende seminaries met clusters van diensten. Deze seminaries worden organisatiebreed georganiseerd: het is de bedoeling dat alle diensten in de discussie worden betrokken. Tijdens deze seminaries worden de vragen toegelicht en wordt een eerste ronde van reacties georganiseerd. Het komt er hier vooral op aan mensen te laten reageren; na te gaan of ze voeling hebben met deze problematiek (dat zal en kan per dienst wellicht verschillen); een discussie op gang te brengen binnen de diensten. Het komt er ook op aan om goede voorbeelden uit die inventarisatie te distilleren, die eventueel ook de blikken kunnen openen van andere diensten om zo anders naar hun eigen praktijk te kijken.

Deze eerste ronde eindigt met opdrachten voor zelfreflectie binnen elke dienst. Daarvoor worden afspraken gemaakt, voor een terugkoppeling na bijvoorbeeld zes weken.

In de terugkoppelingsronde wordt de inventaris gemaakt van de zelfreflectie binnen de diensten. Dat leidt tot een eerste organisatiebrede inventarisatie van suggesties, eventueel ook problemen die door de diensten worden geformuleerd. Die inventarisatie wordt besproken op het managementteam en op het college, eventueel op de gemeenteraad.

Uit die bespreking volgt een actieplan voor de tweede helft van het jaar.