

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2008-2009

10 maart 2009

GEDACHTEWISSELING

**over het rapport ‘Burgerparticipatie in Vlaamse steden.
Naar een innoverend participatiebeleid’**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen
uitgebracht door mevrouw Dominique Guns**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Penris.

Vaste leden:

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jan Penris, Wim Van Dijck, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer Christian Verougstraete;

de heren Carl Decaluwe, Tom Dehaene, Dirk de Kort, Ward Kennes;

mevrouw Dominique Guns, de heren Hugo Philtjens, Bob Verstraete;

de dames Else De Wachter, Michèle Hostekint, de heer Jan Roegiers.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heren Felix Strackx, Erik Tack, Roland Van Goethem;

de dames Cindy Franssen, Vera Jans, Monica Van Kerrebroeck, de heer Johan Verstreken;

de dames Hilde Eeckhout, Anne Marie Hoebeke, Laurence Libert;

de heer Chokri Mahassine, mevrouw Els Robeyns, de heer Jo Vermeulen.

Toegevoegde leden:

mevrouw Vera Dua;

de heer Mark Demesmaeker.

INHOUD

Blz.

I.	Inleiding door de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering	4
II.	Toelichting door de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Werkgroep Participatie	5
1.	Het veranderende decor.....	5
1.1.	Burgerbetrokkenheid klassiek	5
1.2.	De burgerbetrokkenheid verandert	6
1.3.	Lokale democratie	7
2.	Omslag in het rapport.....	7
2.1.	Burgermaatschappij	8
2.2.	Participatie door de stad te doen bewegen.....	8
2.3.	Interactie maakt projecten	8
2.4.	De wijk als platform	9
2.5.	De bestuurlijke organisatie doet er toe	9
2.6.	Zes lijnen met Vlaanderen.....	10
III.	Vragen en opmerkingen van de leden.....	11

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen hield op 5 februari 2008 een gedachtewisseling over het rapport 'Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innoverend participatiebeleid' van de Werkgroep Participatie, in opdracht van de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering. Na een inleiding door de minister kwam professor Filip De Rynck (Hogeschool Gent), voorzitter van de werkgroep aan het woord.

I. INLEIDING DOOR DE HEER MARINO KEULEN, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, STEDENBELEID, WONEN EN INBURGERING

Minister *Marino Keulen* licht toe dat het rapport tegemoetkomt aan een bekommernis van velen, met name participatie van burgers aan het beleid en het versterken van het draagvlak voor dat beleid. Het komt erop neer het bestaand maatschappelijk kapitaal in de steden beter te betrekken bij de besluitvorming. Het onderzoek van professor De Rynck reikt volgens de minister heel wat informatie aan waarmee men in die richting in de praktijk verder kan. Het rapport is zelf op een zeer participatieve manier tot stand gekomen. Er werkten 25 deskundigen aan mee uit het werkveld zelf. Er zijn 16 vergaderingen belegd met die groep en vijf met de ruimere werkgroep waarin politieke en ambtelijke sleutelfiguren uit de 13 centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) zaten.

De werkgroep spoorde grotendeels met het onderzoek naar burgerparticipatie in de Vlaamse steden in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV). Onderzoekster daar was mevrouw Karolien Dezeure. De promotoren waren professor Herwig Reynaert (Universiteit Gent) en professor Filip De Rynck (Hogeschool Gent). Het onderzoek leverde stof voor de bijeenkomsten.

Minister Keulen gaat nader in op de essentie van het onderzoek. Hij stelt dat een belangrijke uitdaging voor de lokale besturen erin bestaat het democratisch draagvlak te verbreden en uitsluiting tegen te gaan. Burgerparticipatie blijkt vooral voor steden een ambitieuze doelstelling, met hun snel veranderende bevolkingssamenstelling en sterk voelbare diversiteit. Dat impliceert volgens de minister dat daar de grootste uitdagingen, maar ook de grootste opportuniteiten liggen.

Hij verwijst naar de algemene zoektocht over partijgrenzen heen naar nieuwe participatiepraktijken die aansluiten bij de veranderingen van de stedelijke

samenleving. Zo is er in de meeste steden een verhoogde aandacht voor wijken en buurten. De werkgroep heeft de minister geïnstalleerd om een inspirerend beleidskader te ontwerpen voor lokale bestuurders, burgers en de Vlaamse overheid.

De bevolking betrekken bij wat reilt en zeilt in gemeente en stad, is een voortdurende bekommernis, stelt de minister. De werkgroep hanteert bovendien het uitgangspunt dat ook het omgekeerde waar moet zijn en dat lokale besturen zich ook permanent betrokken moeten voelen bij wat in de samenleving leeft. Een meer participatief bestuur is daarbij essentieel, stelt de minister, en de uitdaging voor de steden bestaat erin het sociaal kapitaal dat in de burgermaatschappij aanwezig is, ook werkelijk aan te spreken. Minister Keulen onderstreept dat de participatiebereidheid groter is dan vermoed. Ook de ondernemingszin van burgers, die de stad doet bewegen, moet aangemoedigd worden.

De werkgroep ziet volgens de minister participatie als een dynamisch proces van gemeenschapsvorming, dat niet alleen samen praten maar vooral samen doen betekent. Dat bereikt meer en andere mensen, luidt het. Meer burgerparticipatie schept een gevoel van medeverantwoordelijkheid voor de eigen leefgemeenschap, stelt de minister. Er is een gedeelde verantwoordelijkheid en geen verdeelde: een belangrijke nuance stelt minister Keulen. In het raakpunt van burgermaatschappij en bestuur, ontstaan vitale coalities. Participatie is volgens de werkgroep een even belangrijke grondstof voor het beleid als middelen en personeel, en bovendien levensnoodzakelijk voor de sociale cohesie, vooral in steden met een grote diversiteit, besluit de minister.

Vervolgens stipt de minister nog de meest interessante punten in het rapport aan. Het gaat onder meer om de nieuwe rol van de ambtenaar als mogelijke facilitator van burgerinitiatieven en -participatie, de frontlijnwerkers die meer centraal in het beleid moeten staan, de analyse van de zes gedaantes waaronder Vlaanderen meespeelt op het lokale niveau, de vraag naar een audit van de bestaande participatie-instrumenten, de belangrijke uitdaging om het sociaal kapitaal meer aan te spreken en ook de actiebereidheid, de bevraging naar de rol van de overheid en haar plaats bij bepaalde taakstelling, en ten slotte het onderzoek naar manieren om het wijkniveau in te zetten voor participatie. Voor dat laatste zijn in het Gemeentedecreet ook middelen en ruimte vrijgemaakt, stipt minister Keulen aan. Hij legt nogmaals de nadruk op het belang van het onderzoek om de kwaliteit van het bestuur, de betrokkenheid daarbij en een afbouw van het democratisch deficit in de hand te werken.

II. TOELICHTING DOOR DE HEER FILIP DE RYNCK, VOORZITTER VAN DE WERKGROEP PARTICIPATIE

Professor *Filip De Rynck* meldt vooraf dat het rapport op 31 maart 2009 wordt voorgesteld aan een breed geïnteresseerd publiek in het Vlaams Parlement.

De spreker bevestigt dat op een heel interactieve wijze aan het rapport is gewerkt. Zo zijn de teksten herhaaldelijk aan de klankbordgroep van stadsbestuurders voorgelegd en van daaruit is voortdurend feedback geleverd. Voor de deskundigen is dat een boeiend proces gebleken, stelt de professor, en meteen ook een bewijs van wat de kwaliteit van participatie kan betekenen.

In steden bewegen denken en doen, stelt hij. Er is voortdurend verandering, ook in de stadsbesturen. Ze worden professioneler en er is een aanvoelen dat overgeleverde praktijken van inspraak niet langer functioneren. Men probeert heel veel en vaak nieuwe technieken. Dat vindt professor De Rynck boeiend als bron van maatschappelijke vernieuwing. Het onderzoek probeert dat te benoemen en het in een kader te plaatsen omdat een participatiebeleid volgens de onderzoekers noodzakelijk is. Te veel inspanningen inzake inspraak en participatie zijn ad hoc en te tijdelijk, stelt de professor. Bovendien moet er systematisch over participatie worden nagedacht, gepland en moet er systematisch in kwaliteit worden geïnvesteerd, onder meer voor begeleiding van de vermelde processen.

In de bestaande participatiepraktijken ziet de professor een aantal knelpunten. Hij bouwt zijn toelichting op rond twee delen met in eerste instantie het veranderende decor. Hij stelt dat representatiedemocratie niet tegenover participatiedemocratie hoeft te staan, maar dat participatiedemocratie essentieel is om de representatiedemocratie nieuwe inhoud te geven. Het tweede deel beslaat de omslag in zes hoofdstukken van het rapport.

1. Het veranderende decor

De professor geeft aan mee aan de wieg te hebben gestaan van 'De Wakkere Burger' in de jaren '70. In zijn persoonlijke levenssfeer merkt hij dat zijn zonen een heel ander participatiegedrag vertonen dan hij toen, met een biotoop die erin bestond adviesraden op te richten en te vergaderen. Inspraak was de kern van de zaak, en het lokale aspect was daarin belangrijk. Hij stelt dat 'doen' nu prominent is in dat gedrag, veeleer dan theoretisch bezig te zijn. Daarmee illustreert hij dat men niet kan blijven discussiëren op basis van modellen die dertig jaar oud zijn. Parti-

cipatiepraktijken moeten mee evolueren, zo ook de praktijken die in steden gehanteerd worden. Vele adviesraden zijn dood, maar overleven nog slechts en claimen nog bepaalde dingen zonder nog over de legitimiteit te beschikken om zich voor te doen als vertegenwoordigers van de lokale samenleving vanuit verschillende optieken. Professor De Rynck duidt het raakvlak tussen de oude en de nieuwe praktijken als het spanningsveld waarin gewerkt moet worden, ook in steden. Hij onderstreept dat, als alles verandert, ook die praktijken moeten evolueren.

Daaraan zijn een aantal aspecten gekoppeld. Burgers zijn spraakmakender geworden, stelt hij, meer autonoom en mondiger, hoger geschoold ook, al is dat volgens de professor niet altijd recht evenredig te noemen met de twee andere aspecten. Politieke partijen verliezen hun centrale positie in steden, wat ook is gebleken uit een studie van professor Johan Ackaert, die uitwijst dat lokaal de politieke partijen nog enkel in verkiezingstijden actief zijn. De wortels in de lokale samenleving en de doorleefde interactie met wat er leeft lokaal, zijn zoek. Dat wordt ook in het aantal leden weerspiegeld, stelt de professor. Tegelijk is de samenleving aan het veranderen. Hij noemt het de '-iseringssamenleving': globalisering, individualisering, informatisering enzovoort. Ten slotte zijn volgens professor De Rynck ook de lokale besturen niet dezelfde gebleven. Zo lag het aantal universitair geschoolden dertig jaar eerder veel lager, stelt hij, en zijn ze sterk politiek en ambtelijk geprofessionaliseerd sindsdien. De structuren zijn er ook veranderd, met de publiek-private samenwerking (pps) op kop, de autonome bedrijven in steden, die zelf soms heel actief zijn op de participatiemarkt.

Het uitgangspunt van de studie was snel gevonden in de vraag naar de interactie tussen de veranderingen van de vier vermelde polen (burgers, politiek, samenleving en lokale besturen) en naar de arrangementen voor participatie, de vormen van organisatie als het ware. Er is nagegaan welke onder druk kwamen te staan, welke tot stand zijn gekomen zoals de wijkwerking, en welke de impact was op het lokale participatiebeleid van dat alles.

1.1. Burgerbetrokkenheid klassiek

In de klassieke benadering van burgerbetrokkenheid staan de politieke partijen centraal, hebben zij een sterk draagvlak en een stabiele verhouding met een sterk middenveld. Als dat het geval is, dan volstaat inspraak, stelt spreker, en kan de burger vrij eenvoudig gevraagd worden om een oordeel te geven over wat de politiek heeft bedacht, vanuit de legitimatie die de burger eraan toekent. De klassieke adviesraad is daarvan het voorbeeld bij uitstek, aldus de professor. Hij vat dat samen onder de noemer politieke

participatie: alle acties die gericht zijn op beïnvloeding van het lokale politieke systeem en erdoor georganiseerd worden. Dat kan ook ‘inspraak’ worden genoemd.

Er is ook zoiets als civiele participatie. Die participatievorm is sterk in opmars, stelt professor De Rynck, en omvat alle activiteiten die burgers zelf ondernemen, zonder bemiddeling van het politieke apparaat. Dat is in het rapport zeer breed opgevat: van de buurtwerking tot jongeren die zich organiseren om rond onder meer skate-infrastructuur te werken zoals in Mechelen, Kortrijk en Oostende is gebeurd. Dat leidt volgens de professor tot mooie realisaties, al dan niet in coalitie met het bestuur. Daarnaast zijn het ook instellingen en infrastructuur, op plekken, in gemeenschappen, onzichtbare zaken, mensen die zorgen voor mensen in de buurt, zonder dat aan de grote klok te hangen. En ook de echt spectaculaire dingen vallen onder dezelfde noemer, stelt professor De Rynck: de Oosterweelverbinding in Antwerpen, Gent met het Sint-Pietersstation, actiescomités, procedures voor de Raad van State. Het klopt volgens de professor niet dat dergelijke zaken het voorrecht van hogeschoolden zou zijn. De participatie strekt zich uit van hogeschoold tot kansarm, stelt hij. Ook mensen die het woord nemen voor de armen wegen intussen op de besluitvorming. De civiele participatie is nog steeds sterk in ontwikkeling, besluit professor De Rynck.

Hij refereert aan andere research¹ die tot de vaststelling komt dat er sprake is van informalisering van de participatie waarbij deelname aan formele en hiërarchisch georganiseerde participatiekanalen daalt. Dat gaat over partijen, adviesraden, verkiezingen enzovoort. Professor De Rynck roept het beeld op van een stemrecht in plaats van stemplicht in Vlaanderen en vraagt zich hardop af hoeveel mensen nog zouden stemmen. Het verlies aan die vorm van participatie zou dan weer gecompenseerd worden door informele participatie. De daling bij de klassieke representatie situeert zich vooral bij jongeren en vrouwen. De civiele participatievorm is gendervriendelijker en slaagt er wel in jongeren te betrekken. Studies wijzen volgens professor De Rynck uit dat jongeren al heel wat jaren steeds meer afstand nemen van de klassieke modellen met voorzitters die beslissen buiten henzelf om, zowel in politiek als het klassieke verenigingsleven. Het is dus geen tijdelijk fenomeen, stelt hij, en de tanende representatie geldt voor alle bestuursvormen in de stad.

Professor De Rynck drukt de commissie op het hart dat de dalende praktijk en het afgenomen vertrouwen

in de klassieke representatievormen, niet betekenen dat ook het vertrouwen in de politiek zou afnemen. Hij maakt echter wel een voorbehoud bij de term partijpolitiek en maakt duidelijk het onderscheid met het begrip politiek zelf. Vervolgens legt de professor uit dat de aard van het politieke engagement verandert en meer aansluit bij de civiele participatievorm. De oude vormen mogen volgens professor De Rynck niet de norm uitmaken.

1.2. De burgerbetrokkenheid verandert

Het rapport heeft als teneur dat burgerbetrokkenheid verandert. Burgers zijn niet minder politiek geïnteresseerd, stelt de professor en verwijst daarbij naar nog bekend te maken hoopgevende cijfers uit de nieuwe stadsmonitor². De interesse uit zich echter op een andere manier dan vroeger, zo blijkt.

De basis- en bemiddelingsrol van de politieke partijen kalft af. De vaste verhoudingen met het middenveld eroderen en het middenveld zelf implodeert, bekeken vanuit het klassieke verenigingsleven in de stad. Tegelijk explodeert een nieuw middenveld met tal van organisaties zoals burgercomités. Die worden volgens hem vaak ten onrechte gecatalogeerd als NIMBY-mensen (‘not in my backyard’), die het eigenbelang vooropstellen. Er is ook sprake van ‘vernetwerking’ van dat middenveld, wat volgens de spreker heel belangrijk is omdat het betekent dat er over allerlei interessevelden en actiepunten – woonproblematiek, cultuur, asielzoekers, skaten in de stad – coalities ontstaan tussen de respectieve betrokken middenveldorganisaties. Professor De Rynck maakt de leden er opmerkzaam op dat organisaties van korte duur toch een grote impact op het beleid kunnen hebben, soms zelfs meer dan organisaties met een lange levensduur.

Er zet zich volgens hem een sterke autonomisering door, maar net zo goed soms een atomisering van burgerinitiatieven. Burgerbetrokkenheid en het middenveld worden hoe dan ook multicultureel in veel betekenissen, stelt hij. Ook de participatie van allochtonen kan in die zin anders ingeschat worden. Zij participeren op een andere manier, meent professor De Rynck, dan in het gezichtsveld waarbinnen het klassieke apparaat dingen kan capteren. Zo maakt de professor de afweging wie eigenlijk een probleem heeft met de ondervertegenwoordiging van allochtonen in adviesraden in de steden: de allochtonen of de adviesraden zelf. Het rapport gaat op dergelijke redeneringen in.

¹ P. DEKKER, & M. HOOGHE, (2003) ‘De burger-nachtwaker. Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking’, *Sociologische Gids* 2003(2), 156-181.

² De stadsmonitor is een set van 190 indicatoren die in kaart brengen hoe leefbaar de steden zijn en hoe duurzaam hun ontwikkeling is. Het instrument is ontwikkeld in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor stedenbeleid.

De lokale agenda wordt niet louter meer opgesteld vanuit de stadsbesturen, wordt grilliger en minder voorspelbaar. Hij sluit minder aan bij het besluitvormingsmodel, stelt professor De Rynck. De initiatieven behoren niet langer toe aan de hiërarchische hoogste trap, de overheden die dan aan de lagere trap vragen om er een mening over te kennen te geven. Die traditionele vorm van inspraak past in het zogenaamde trechtermodel, stelt de professor. Inspraak komt in dat model eraan te pas als de trechter al heel sterk aan het vernauwen is.

Civiele participatie is meer uitvoerings- en doelgericht, verklaart professor De Rynck. In plaats van plannen te maken op papier en dan aan te pakken, worden in die optie eerst de zaken aangepakt en al doende vormt zich dan een plan. Een strikte vergelijking zou kunnen zijn dat klassieke participatie gericht is op praten, terwijl civiele participatie zich toespitst op doen. Het autonoom participatiegedrag volgt eigen regels, en die kennis, ervaring en inzet is diffuus en verspreid. Het is er soms wel, en soms niet en laat zich moeilijk kanaliseren. Veel stadsbesturen reageren op dergelijke ontwikkelingen vanuit hun professionele reflex en willen erin ingrijpen door een apparaat te ontwikkelen dat in woorden wel aansluit bij de gedachte erachter, maar in realiteit geconcipieerd is vanuit de rationaliteit van een stadsbestuur. Wijkwerking is daarvan een voorbeeld, stelt professor De Rynck, als het wordt opgevat zoals het bestuur het wil zien om dan mensen eraan te laten deelnemen. De andere optie gaat uit van hoe mensen het concept zelf invullen en een stadsbestuur dat nagaat hoe het daarop kan inspelen.

Representatie volgt een eigen logica, gaat de spreker verder. Het is volgens hem van belang dat etiketten en stereotiepen worden vermeden. Zo klopt het niet dat kansarmen en allochtonen niet participeren, maar veel minder nog dat hogeschoolden dat wel doen.

1.3. Lokale democratie

Professor De Rynck vindt de lokale democratie een fantastische gemeenschap en rijkdom van mensen die met het algemeen belang bezig zijn van wie er woont, werkt en leeft. Daarmee geeft de spreker meteen ook aan dat het rapport zich niet beperkt tot bewoners van steden, maar zich ook uitstrekt over de gebruikers ervan, omdat zij soms actiever zijn in het sociale weefsel dan wie er woont. De stad biedt lokale kaders voor vernieuwende interactie tussen bestuur, middenveld, bewoners en gebruikers. Die interactie beschouwt het rapport als participatie, waaruit beleid groeit. Dat is volgens de professor de rode draad doorheen het rapport. Hij verduidelijkt dat het werkproces belangrijker is dan structuren, dat het draagvlak belangrijker is dan formele representa-

tie: niet hoeveel mensen er zijn of wie, maar wel wie doet iets, is cruciaal.

Naast interactie hecht het rapport ook groot belang aan het nadenken over gedeelde verantwoordelijkheid als essentieel element. Hoe kan een stad vitale coalities aangaan, waarin de burger als het ware als coproductent optreedt, vraagt men zich in het rapport af. Vitaal staat voor boeiend, enthousiast, emotie, bereidheid tot inzet, stelt de professor. De voldoening die gepaard gaat met het deel uitmaken van initiatieven, blijkt veel diepgaander en emotioneler te zijn dan het schrijven van rapporten, weet professor De Rynck uit ervaring. Hij komt ook in dit verband terug op de wijkwerking en stelt dat het concept van vitale coalities wel degelijk verregaande consequenties heeft voor de manier waarop daarmee wordt omgegaan.

Hamvraag is hoe de stadsbesturen zich verhouden tot die directe vorm van democratie waartoe ook de civiele participatie wordt gerekend. In het rapport wordt het aloude uitgangspunt van hoe burgers aan het beleid kunnen deelnemen, omgekeerd. De vraag luidt dan hoe politici en ambtenaren aan de samenleving kunnen deelnemen en hoe de fijne bedrading tussen politici, middenveld en burgers dan wel in elkaar steekt. Een mogelijke rol van politici is 'intelligent niets doen'. Maar met de ontdekking van het sociaal kapitaal, willen de meeste stadsbesturen wel degelijk dingen doen, alleen gebeurt dat dan meestal weer vanuit elke gemeentelijke dienst op zichzelf, volgens de eigen format. Het sociaal kapitaal moet dan in dat plaatje passen, en het inspiratievolle en vernieuwende ervan gaat verloren. Het debat over participatiebeleid heeft belangrijke consequenties ten aanzien van politici en hun rollen en zeker ook ten aanzien van ambtenaren, die volgens de professor een belangrijke functie vervullen in de selectie van wat doorstroomt naar het bestuur. De keuzes die op dat niveau gebeuren, zijn meer verdoken en verweven in de dagelijkse contacten, maar wel essentieel in het kader van het bestuur. Ze kunnen zowel bevorderend als belemmerend zijn voor participatie, en daarom wil professor De Rynck ze meer aan de oppervlakte brengen.

2. Omslag in het rapport

Het rapport telt zes hoofdstukken, die de gedachtegang doorheen de elementen van participatiebeleid volgen. Het onderzoek pleit ervoor dat stadsbesturen zelf de discussie over het eigen participatiebeleid durven aangaan.

Professor De Rynck somt de hoofdstukken op. Participatie steunt op een bloeiende burgermaatschappij. Participatie is een stadsbrede beweging. Participatie

vergt open interactie in verrijkende processen rond projecten. Het wijkniveau is een belangrijke hefboom voor participatie. De bestuurlijke organisatie maakt zelf ook participatie (mogelijk of moeilijk). En de Vlaamse overheid is daarbij sterk betrokken op zes manieren. Hij vermeldt dat de term burgermaatschappij wordt gehanteerd in plaats van middenveld omwille van het beladen karakter van dat begrip en het feit dat het aan verzuilde tradities doet terugdenken. Het doet spontaan niet denken aan maatschappelijke deelnemers zoals burgercomités. In het onderzoek was het de bedoeling dat net spontaan wel te doen. Burgermaatschappij omvat alles wat met de civiele participatie te maken heeft.

2.1. Burgermaatschappij

Kerngedachte in het rapport is dat de civiele participatie, die burgermaatschappij onmisbaar is voor participatie als geheel. Als het in stadscontext niet wordt ondersteund en aangemoedigd, dan geeft dat op termijn problemen. Het is de voedingsbodem waaruit elke vorm van participatie zijn dynamiek betreft, waar de interactie gebeurt. De burgermaatschappij verandert evenwel: ze is veelvormig en veelkleurig, informaliseert, vernetwerkt en is tevens hybride, herhaalt professor De Rynck. Het rapport licht dat laatste toe en toont aan dat rond onder meer bibliotheken en gesubsidieerde instellingen in de stad kernen van burgerinitiatief kunnen ontstaan waarbij professionelen en ambtenaren verweven zijn met elkaar. De site rond het Rabot in Gent is daarvan een voorbeeld: een kale vlakte in de stad en voormalig fabrieksterrein wordt gebruikt voor allerlei burgerinitiatieven. De onderzoekers konden vaststellen dat daarachter een subtiel netwerk zit van professionelen die vaak gesubsidieerd zijn door de Vlaamse overheid, en ook stadsambtenaren die er als lid van een vzw bij betrokken zijn. Het rapport moet de aandacht van stadsbesturen vestigen op die verfijnde netwerken.

Het stedelijke en Vlaamse ondersteuningsbeleid maken volgens de professor onlosmakelijk deel uit van het participatiebeleid. Te vaak verneemt hij dat bijvoorbeeld als voorwaarde voor steun men geacht wordt lid te zijn van een adviesraad. De clash van culturen zit volgens hem nog subtiel ingebakken in het ondersteuningsbeleid zelf. Elke stad zou het ondersteuningsbeleid kritisch tegen het licht moeten houden, oordeelt het rapport. Dat moet uitwijzen of vernieuwing en civiele participatie worden ondersteund, dan wel op een pseudomanier worden ondersteund en op verfijnde wijze gefnuikt. Zo staan talloze criteria en te ondernemen stappen civiele participatie vaak in de weg.

In de relatie met de burgermaatschappij zijn de vitale

coalities onontbeerlijk. De professor onderstreept dat de kennis veelal aanwezig is bij burgers en dat het belangrijk is beleid te beoordelen op het effect ervan op burgerinitiatief. Beleid moet burgers ertoe verleiden om in actie te komen en mag zich niet beperken tot vergaderen, praten en hoorzittingen organiseren. De zogenaamde 'action democracy', met andere 'civic skills' dan de 'deliberative democracy', maakt ook een opening inzake sociale selectie van wie betrokken wordt. Zo zijn vele hoorzittingen voorspelbaar qua aanwezigen, stelt de professor, en ze vormen niet het geschikte participatiekanaal.

De vitale coalities impliceren dat er wordt nagedacht over de rol van de overheid. Dat vergt discussies in de stadsbesturen om te voorkomen dat er beslissingen worden genomen die nefast zijn voor burgerinitiatief.

2.2. Participatie door de stad te doen bewegen

Een volgende boodschap in het rapport luidt dat participatie de stad moet doen bewegen. Zo refereert professor De Rynck aan wat Genk probeert te doen in het op gang brengen van een discussie over de multiculturele samenleving. Er zijn 64 mensen aangesproken en bereid bevonden – één per duizend inwoners – om in eigen kringen over de effecten en impact, maar ook over de troeven te discussiëren. De bedoelde beweging in een stad gaat om stadsbrede activiteiten en programma's die mensen het gevoel geven dat ze betrokken zijn. Ook dat maakt intrinsiek deel uit van het participatiebeleid. Zo heeft de ludieke Nieuw Gentse Alliantie ooit kunnen vaststellen dat er een hele beweging op gang kwam die het niet zozeer meer had over het feit dat er minder West-Vlamingen in Gent zouden mogen wonen, maar dat er wel breed gediscussieerd werd over alle aspecten van samenleven, in allerlei milieus maar in elk geval niet op hoorzittingen. Het hoeft niet altijd om beweging te gaan die door het bestuur wordt geïnitieerd, stelt professor De Rynck. Essentieel is te stimuleren en afstand te houden, of het initiatief dan van bestuur of burgers uitgaat, en te beseffen dat participatie gaat over emotie, zich betrokken voelen en deel zijn van iets.

2.3. Interactie maakt projecten

Een derde boodschap stelt dat interactie projecten maakt. Participatie mag als woord niet ijdel gebruikt worden, maar moet een kwaliteitscriterium worden, ook voor stadsbesturen. Geef niet de naam participatie aan wat in een context van plannen in een gevorderd stadium als informatie en communicatie moet worden gecatalogeerd. Participatie moet als kwaliteitslabel gehanteerd worden, oppert het rap-

port. Een criterium dat de onderzoekers daarbij hanteren, is dat zowel burgers als politici er verrijkt uit moeten komen, nieuwe perspectieven moeten zien. Datzelfde geldt voor ambtenaren en experts. Heel wat experts worden dik betaald om participatieprojecten te begeleiden, maar doen dat aan de hand van voorgekauwde sjablonen waarmee ze al maanden op voorhand weten wat er zal gebeuren. Als er hoorzittingen gepland worden, dan is dat bijzonder verdacht, grapt professor De Rynck. Echte participatie-experts nemen deel aan het proces, stappen er met een open blik in en willen hun expertise in het proces inbrengen. Ze durven bekennen dat ze nieuwe inzichten verwerven dankzij de visie van ervaringsdeskundige burgers.

Het rapport gaat uit van verrijkende interactie voor de vier polen: politici, ambtenaren, burgers en experts. Dat vergt volgens professor De Rynck ook professioneel management, planning en nadenken over projecten. Ook dat blijkt een knelpunt, stelt hij, omdat men afgaat op hoe iets elders al uitgevoerd is.

Er blijkt een groeiend onevenwicht tussen aangroeiende juridische procedures en de noodzaak om intussen aan en met interactie en processen bezig te zijn. De interessante processen worden niet zelden doorgekruist door nog maar een juridische procedure die het vertrouwen doet slinken en de processen doet stilvallen. De professor noemt het een vervuiling van te veel sectorgebonden juridische procedures.

2.4. De wijk als platform

Een vierde aspect in het rapport betreft de wijk als platform voor burgerbetrokkenheid. Het is niet voor alles en niet alleen voor wat wijkgebonden is een platform. Dat wordt geïllustreerd door de vele wijken waar het klassieke verenigingsleven, de Bond Beter Leefmilieu en andere organisaties intussen aan 'energiewijken' samenwerken. Dat behelst een wereldwijde problematiek die op wijkniveau haar uitwerking vindt en gaat dus verder dan betrokkenheid bij bloembakken en parkeerruimte. De essentie is dat naast de kleine dagelijkse burgerproblemen, ook de grootbestuurlijke zaken kunnen worden ingebed. Maatwerk is belangrijk. Er is enige ongerustheid over de manier waarop door besturen aan wijkwerking wordt gedaan. De druk neemt toe om dat op een heel gesjabloneerde manier te doen. Dat baart zorgen. Zo worden wijkkrantjes door lokale besturen ondersteund, op voorwaarde dat ze er allemaal hetzelfde uitzien. Professor De Rynck stelt zich daarbij vragen. Wijkwerking dreigt volgens hem professioneel speelgoed te worden dat de juiste boodschap combineert met het fnuiken van de reële dynamiek. In het maatwerk worden vaak de beleving en de effecten op burgers, op mensen, vergeten. Een stads-

bestuur denkt allicht te weten wat er omgaat, maar dat klopt vaak niet, zo blijkt. Zo zien burgers lang niet altijd hun wijk als kansarm, zoals de stad er wel dat label aan heeft gegeven. De professor ontkent zeker niet dat er wel degelijk sociale problemen in een stad spelen, maar klaagt het stereotiepe aan waarop een stad haar werking ent.

In die zin ziet professor De Rynck het belang van frontlijnwerkers, een concept waarmee het rapport stadsbestuurders een perspectief hoopt te bieden om over de eigen werking na te denken. Steden tellen talloze mensen die als jeugd- of cultuurconsulent, als wijk- of buurtwerker, als wijkagent of als straathoekwerker actief zijn. Dat potentieel aan kennis en contacten wil men aan het begin van de schakel ingezet zien en niet op het einde, als er al iets bedacht en uitgewerkt is dat zij dan naar beneden toe moeten laten doorwerken. Hun ervaringen, kennis, expertise inzake communicatie, beleving en informatie moeten integendeel aangesproken worden door de stadsbesturen. Dat past ook in het kader van het vooropgestelde maatwerk.

2.5. De bestuurlijke organisatie doet er toe

Een andere dragende gedachte van het rapport luidt dat de bestuurlijke organisatie er wel degelijk toe doet. De manier waarop een stad als bestuur georganiseerd is, werkt door op de participatie. Zo speelt de verdeling van diensten een rol, en het is wel degelijk een probleem dat burgers op één welbepaalde dag over één specifiek aspect van de gemeenschap – milieu, jeugd, sport en andere – mogen praten. De beleving van mensen inzake alle aspecten van een stad laat zich niet verknippen zoals het bestuur zich organiseert. Het punt is dat een stad de eigen organisatie kritisch moet bekijken omdat het een autonome factor is die een belangrijke kleur geeft aan de manier waarop een stad met participatie omgaat. Stadsbreed impliceert dat dit ook slaat op de autonome bedrijven en de vzw's. Ze moeten betrokken worden bij de integrale stadsbrede beleidsdiscussie om alle vermelde elementen door te vertalen naar het stadmanagement. De relatie met burgers en hoe die wordt uitgebouwd moet volgens de professor meer prominent worden op die agenda. Zo wees het onderzoek uit dat in Gent elke stadsdienst met iets van participatie bezig is, elk op zijn eigen steen, zonder van elkaar te weten. Respons was dat men elkaar op het veld tegenkomt, maar dat volstaat niet, stelt professor De Rynck. Het schaadt bovendien de legitimiteit van het stadsbestuur.

Een essentieel punt vindt professor De Rynck dat raad en raadsleden te onzichtbaar zijn in het participatiedebat. Het Gemeentedecreet biedt onder meer met artikel 42 een perfecte mogelijkheid om de ka-

ders van het participatiebeleid vast te leggen. Artikel 199 geeft gemeentebesturen de volle bevoegdheid om een inspraakorganisatie uit te bouwen, adviesraden af te schaffen, te evalueren, hoorzittingen te beoordelen en over zaken als het rapport te oordelen. Dat dringt nog niet door tot de gemeentebesturen, stelt de professor. Het is volgens hem ook ongehoord dat waar het gaat om de volksvertegenwoordiging de participatie zich bijna altijd richt tot het college, dat centraal staat en bijvoorbeeld de hoorzittingen voorziet, en niet tot de raad en de raadsleden. Het is perfect mogelijk dat raadsleden of oppositieleden hoorzittingen voorzitten zoals in andere landen blijkt. Wie dat doet, moet zijn geloofwaardigheid vrijwaren door zijn rol ook correct in te vullen, stelt de professor. Het schept in de politieke cultuur aanzetten tot vernieuwing, die mensen kan aansporen om opnieuw lid te worden van een raad. Professor De Rynck voegt terzijde toe dat zo kan blijken dat carrières niet alleen gelukt te noemen zijn als burgemeester of schepen.

Over een participatiebeleid discussiëren zonder het te hebben over de rol van de gemeenteraad, is volgens het onderzoek fundamenteel fout. Burgerinitiatieven moeten een stem krijgen op de gemeenteraad, in plenaire en commissievergaderingen. Als men wil, kan dat zelfs professioneel georganiseerd worden, stelt de professor, maar het gebeurt zelden. De gewoonte blijft de overhand hebben, al zijn er enkele uitzonderingen waar de gemeenteraad wel al de adviesraden aan een evaluatie heeft onderworpen, geeft hij wel toe. Cruciaal is ook het management van de frontlijn, herhaalt hij. Van daaruit kunnen boeiende boodschappen naar het bestuur doorstromen of kan informatie meegenomen worden naar het terrein. Het is cruciaal voor het vertrouwen. Professor De Rynck benadrukt nogmaals dat het frontlijnmanagement een bestuurlijke laag van professionaliteit is geworden die onvoldoende wordt benut.

Het genuanceerd beschouwen van die professionalisering vormt dan weer een discussie op zichzelf. Het professionaliseren van ambtenaren kan leiden tot een extra laag van moeilijkheden, geeft professor De Rynck toe, maar het kan ook voor vernieuwing zorgen. Het participatiebeleid, beschouwd als een driehoeksverhouding tussen ambtenaren, politici en burgers, geeft veel interessantere patronen dan een tweedimensionale verhouding tussen politici en burgers alleen.

Ter conclusie stelt professor De Rynck dat in plaats van van binnen de eigen organisatie naar buiten te kijken, het noodzakelijk is om door de ogen en oren van de frontlijnwerkers van buiten naar binnen te kijken en na te gaan wat dat inhoudt voor programma's en bestuurlijke organisatie.

2.6. Zes lijnen met Vlaanderen

Het rapport richt zich tot slot ook tot de Vlaamse overheid. Daarbij raakt het de meest evidente zaken aan. Zo wordt de vraag gesteld wat het Gemeentedecreet aan kansen biedt. Moeten er meer kansen worden ingeschreven? Algemeen stelt het rapport dat het er niet op aankomt veel zaken met betrekking tot participatie via een decreet te verplichten. Het effect daarvan is te relatief, stelt de professor. Het Gemeentedecreet is volgens de onderzoekers relatief goed, juist omdat er niet zoveel in gecementeerd zit.

De rechten van burgers in procedures spelen in het moeilijke evenwicht tussen juridische belangenbescherming en participatiebescherming, vermeldt de professor nogmaals.

Over een aantal zaken maken de onderzoekers zich zorgen, en niet het minst over de lopende hervorming van het beter bestuurlijk beleid (BBB). Professor De Rynck weigert dat als een gerealiseerde hervorming te beschouwen. De impact ervan moet zich nog helemaal ontplooiën. De spreker vreest de participatieverplichtingen die in de blijvende aanwas van convenants zijn opgenomen. Een beperkt onderzoek wees al uit dat zoiets in het begin een vernieuwend effect lijkt te hebben, maar na verloop van tijd verwordt tot nieuwe routines. Bij die klassieke participatie in de planvorming hebben de onderzoekers kritische bedenkingen.

De Vlaamse overheid is een regulator van participatie in maatschappelijke sectoren. Dat acht men zeer belangrijk. Een stad is meer dan alleen haar bestuur. Participatie strekt zich uit van scholieren en ouders in het onderwijs, over mensen in de sociale huisvesting, tot de domeinen van welzijn, gezondheid, en alle aspecten van het maatschappelijk leven. En dus ook tot in elke hoek van de Vlaamse bevoegdheden. Het is volgens professor De Rynck van belang dat die Vlaamse overheid nagaat welke hefboomen ze aanreikt aan burgers van de stad om participatie in de hand te werken en hoe ze met participatie omgaat. Zo vinden de onderzoekers het essentieel dat er een debat wordt gevoerd over de effecten van het Participatiedecreet in het onderwijs. Ook heeft het zijn effecten op de burgermaatschappij in de stad, stelt de professor. Als mensen een negatieve ervaring opdoen met participatie in een sector, dan geloven zij niet vanzelf dat participatievormen in andere sectoren positiever zullen verlopen.

De Vlaamse overheid heeft ook onrechtstreeks invloed op het lokale burgerinitiatief. Dat gebeurt onder meer door de regels en de ondersteuning die de Vlaamse overheid uitwerkt voor de manier waarop een stad moet omspringen met de burgermaatschappij. Die Vlaamse regels en ondersteuningsmecha-

nismen sturen het lokale beleid, maar dat belet niet dat de steden ook op eigen houtje burgerinitiatief kunnen ondersteunen.

Een volgend luik behandelt het feit dat de Vlaamse overheid vaak zelf optreedt als stadsbestuur. In vele steden heeft ze belangrijke bevoegdheden inzake wegen, waterwegen, en andere belangrijke zaken. Participatie in steden raakt ook de manier waarop de Vlaamse overheid daar functioneert. Soms blijkt ze vernieuwender dan de stad in kwestie, maar soms ook niet. De burger bekijkt hoe dan ook het geheel als de overheid, en niet als aparte entiteiten. Het door die ogen bekijken kan er volgens professor De Rynck toe leiden dat er tussen stad en Vlaamse overheid betere afspraken worden gemaakt. Het lijkt de spreker positief dat de aanwezige deskundigheid gebundeld wordt, ook al omdat die er nog te weinig is. Initiatieven zoals de stadscontracten en de stadsvernieuwingsprojecten leiden tot discussie over de bedoelde praktijken en werken pogingen tot afspraken in de hand tussen de sectoren en het Vlaamse en lokale niveau. Die weg lijkt de onderzoekers een goede optie.

III. VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

Mevrouw *Vera Dua* is het grotendeels eens met de lijnen van het rapport maar wil graag weten hoe men er concreter mee kan omgaan. Ook zij voelt dat alles beweegt in het kader van de participatiegedachte, maar dat men zich soms vast rijdt.

Met betrekking tot het zogenaamde middenveld noemt zij het de wurgende omhelzing. Ze stelt vast dat op een of andere manier de lokale besturen erin zijn geslaagd het middenveld te neutraliseren door de verenigingen tegen de boezem te drukken. Dat heeft het de kracht ontnomen. Een andere houding van het bestuur kan die kracht wel degelijk herstellen, meent het lid. Kan die opening gecreëerd worden om dat ter discussie te stellen, vraagt ze zich af. Ze begrijpt immers dat de professor ervan uitgaat dat met het middenveld geen rekening meer moet worden gehouden, wegens verdwenen. Mevrouw Dua haalt een voorbeeld uit Gent aan. Alle jongerenverenigingen zijn daar gegroepeerd in één grote vzw Jong, die wordt voorgezeten door een ambtenaar of schepen. Zo ook met de allochtonenorganisaties. Dat heeft als onmiddellijk gevolg dat het middenveld zijn geijkte rol gewoon niet meer kan spelen, zelfs al zou het dat willen, stelt ze.

Voorts ervaart ze participatie eigenlijk als 'too little too late'. Grote projecten worden bij de burger gebracht in een stadium waar nog enkel te beslissen is over futiele details, terwijl het kader en de invulling

verder al vastliggen. Daarvan is het Gentse Sint-Pietersstation een voorbeeld bij uitstek, stelt ze. Er was ter zake een burgerbeweging zeer actief en het project heeft wonden geslagen, moet het lid vaststellen. Hoe zou de professor dergelijke projecten dan aanpakken zodat burgers wel iets in te brengen hebben, zonder dat dit voor gevolg heeft dat alles stilvalt? Ze heeft immers begrip voor de te volgen procedures.

Het niveau van de wijken vindt mevrouw Dua intrigerend. Zij vraagt zich af wat de ideale mix is. Bij Gent heeft ze zelf het gevoel dat gezelligheid aangewend wordt om van alles mogelijk te maken. Daarbij denkt ze aan de ondersteuning van wijkbarbecues of recepties. Dan zijn er hoorzittingen die gedefinieerd kunnen worden als hondendrolvergaderingen, waar een burger eens mag komen vertellen waar het op staat. De afstand tussen bestuur en burgers is daar echter gigantisch, stelt het lid. Wat voor initiatieven is het onderzoeksteam tegengekomen die als werkelijk zeer emanciperend kunnen worden gecatalogeerd om burgers mee de stad te laten invullen?

Ze heeft ook het gevoel dat meezingen met het lied dat men verwacht, veel mogelijk maakt. Burgers mogen deelnemen, maar moeten wel de teneur van het beleid volgen. Wie tegendraads blijkt, wordt stevig afgebekt, stelt mevrouw Dua. Het lijkt haar typerend voor de nieuwe steden. Waar vroeger kommer en kwel regeerden, onderdrukt het hervonden zelfvertrouwen van steden intussen alles wat ertegen ingaat.

Over de rol van gemeenteraadsleden was de professor weinig concreet, vindt mevrouw Dua. Ze vraagt zich af of een gemeenteraadslid dat zijn taak grondig wil aanpakken, en dus ontzettend veel werk en tijd erin steekt, ook nog de participatie erbij kan hebben. Ze meent dat op het Vlaamse niveau moet worden nagedacht over hoe men ten aanzien van de gemeenteraadsleden die hun taak ernstig nemen, de mogelijkheden kunnen aanreiken om de participatie mee vorm te geven. Het lijkt haar onmogelijk om hen een serieuze rol daarin toe te bedelen binnen het kader en met de manier waarop ze zich van hun taak moeten kwijten. Heeft de professor daarover suggesties?

Mevrouw *Dominique Guns* huldigt de heldere en vernieuwende manier waarop professor De Rynck de participatie bekijkt. Bij de burgermaatschappij leest ze de stelling dat de burger om geld vraagt. Daarbij rijst voor het lid meteen de vraag waar dan de grens ligt en waar het heengaat. Zij ziet meer heil in een genuanceerde versie daarvan waarbij de burger voor een vastgelegd bedrag zaken kan huren of in bruikleen kan krijgen van de gemeente. Dat kan dan telkens voor verschillende organisaties gebruikt wor-

den, oppert ze. Als er handje contantje geld wordt verstrekt, is dat weg en heeft men er geen vat meer op. Ze wil graag enige verduidelijking bij de visie van professor De Rynck ter zake.

Bij de stelling dat interactie projecten maakt, ziet ook mevrouw Guns het nut van een duidelijk onderscheid tussen een beleid dat informeert en een beleid dat laat participeren. Soms doet men alsof er een inbreng is, stelt ze, maar intussen hebben de experts hun visie al integraal ontwikkeld en is het project al klaar.

Het belang van de frontlijnwerkers vindt mevrouw Guns vanzelfsprekend, maar ze vindt het ook jammer dat het vaak zeer jonge mensen zijn die het maar een tweetal jaar doen en dan verder evolueren in hun leven en afhaken. Hoe denkt de professor dit aan te pakken?

Zij vindt alvast dat erover moet worden gewaakt dat participatie niet vervalt in egoïsme. Zo komen burgers soms na wegnieuwving aan met voorstellen voor vluchtheuveltjes, die er dan komen na een unanieme petitie. Drie maanden later wordt dan weer een petitie afgegeven om ze weer af te breken, want er ging geluidshinder mee gepaard. Dat is dan voor de overheid niet evident. De gemeente waarover het lid het heeft, repliceerde vrij stout dat het kon, als de buurt de nodige middelen zelf kon bijeenhalen. Datzelfde ziet ze gebeuren in bevragingen waar snelheid als belangrijkste overlast wordt gezien, maar waar plots inbraak en diefstal van plaats vier of vijf naar één gaat als men het zelf heeft ervaren. In die zin heeft de overheid tot taak een meer open visie te stimuleren, stelt ze.

Mevrouw *Michèle Hostekint* heeft al een aantal suggesties meegenomen, en is het ermee eens dat bepaalde zaken in vraag moeten worden gesteld. Instrumenten zoals adviesraden moeten geëvalueerd worden, beaamt ze. Hoe moet een lokaal bestuur de burgerparticipatie concreet aanpakken om de burger echt het gevoel te geven dat zijn visie en mening telt en wordt meegenomen, maar zodanig dat ook het bestuur er werkelijk iets aan heeft, vraagt het lid. Met een voorbeeld geeft mevrouw Hostekint aan dat voor de inrichting van een speelpleintje er zelfs al twee kampen kunnen ontstaan na een bevraging via frontlijnwerkers. Door de ruzie die daarover is ontstaan, heeft het bestuur er uiteindelijk voor geopteerd niets meer te doen dan het pleintje gewoon betegelen.

Voorts wil ze ook weten hoe de brede basis te bereiken is, de mensen die zich niet hebben georganiseerd zoals het middenveld. Het lid merkt bij hoorzittingen ook dat altijd dezelfde mensen worden aangesproken en zich geroepen voelen om mee te werken.

Mevrouw *Els Van Weert* vindt de analyse haarscherp. Ze kan de voorstellen om op een andere manier met participatie om te gaan wel onderschrijven, maar stelt zich ook de vraag hoe dat concreet moet gebeuren. De praktijk lijkt haar niet zo eenvoudig, zeker gezien de nood aan een grotere flexibiliteit. Er is een kader nodig, maar niet te veel regels, concludeert ze, ook voor de participant zelf. In het kader van de wijkwerking ziet het lid vele mogelijkheden om participatie aan te pakken, maar het bestuur wil meer doen dan beseffen dat het samenbrengen van mensen en dat faciliteren belangrijk is, meent mevrouw Van Weert. Ze ziet niet meteen hoe dat meer op maat kan. De verleiding is groot om sjablonen die werken gewoon over te nemen voor andere wijken. Bovendien schept wat in de ene wijk gebeurt een minimale verwachting in de volgende, oppert het lid.

Vervolgens komt mevrouw Van Weert terug op de vraag om middelen of ondersteuning van budgettaire of infrastructurele aard van comités, verenigingen, organisaties. Als een stad op elk verzoek moet ingaan, omwille van hun exclusieve nood of specifieke situatie, rijzen er vaak belangenconflicten, stelt ze. Hoe moet men daarmee omgaan, wil ze van professor De Rynck horen. Hoe kan de Vlaamse overheid of een stadsbestuur een kader scheppen waarbinnen de verschillende vragen die niet altijd met elkaar te verzoenen lijken, toch flexibel verzoenen. In dat verband valt men vaak terug op de regeltjes van de diverse raden, stelt het lid. Zijn er al modellen om daarmee om te gaan?

Ten slotte wil mevrouw Van Weert graag weten welke rol de referenda toebedeeld krijgen in het rapport. Ze wil weten of het een werkbaar instrument is in de Vlaamse situatie waar directe democratie nog niet ingebed zit. Er is wel meer en meer vraag naar, stelt ze, maar het moet goed ingevuld worden.

De heer *Ward Kennes* wil vooral een degelijk kader met voldoende maatwerk. Hij is het ermee eens dat participatie niet zozeer in detail moet worden voorgeschreven.

Hij veronderstelt dat de kracht van het middenveld heel divers is naargelang het om steden of gewone gemeenten gaat. Waar het wel werkt, moet het ook de kans krijgen om betrokken te worden, meent het lid.

Wat de heer Kennes boeit, is de suggestie van een kwaliteitslabel voor participatie. Inspraak, informatie en participatie worden ook volgens het lid te vaak verward. Hij wijst er wel op dat het in de praktijk niet altijd even evident is om ermee om te springen.

De vele procedures die Vlaanderen hanteert en die een project kunnen vertragen, doen de vraag rijzen

wanneer er gecommuniceerd moet worden, wanneer mensen om advies gevraagd kunnen worden. Het lid vreest dat te vroege consultatie ertoe kan leiden dat een project uiteindelijk niet doorgaat. Alles procedureel correct laten verlopen en tegelijk toch naar participatie streven kan soms moeilijk blijken, stelt het lid.

Hij maakt zich ook zorgen over de duurzaamheid van de participatie. Mensen willen al eens betrokken worden bij één project of zich engageren voor een thema, veronderstelt het lid, maar niet bij alles. Dan zijn er ook nog buurtcomités en dies meer die wel betrokken willen worden bij alles, maar waar de gezelligheidsfactor veeleer speelt. Er is volgens het lid ook een valkuil verbonden aan die gezelligheid, met name dat de discussies geen plaats meer krijgen om de sfeer niet te bedreigen. Voor een bestuur is het bovendien prettiger om te investeren in gezelligheid. Dat is de andere kant van die medaille stelt hij.

De ongelijkheid tussen participanten speelt ook mee in het verhaal, vervolgt de heer Kennes. Sommigen staan er voor het algemeen belang, anderen voor het eigen belang, mensen die goed voorbereid zijn, anderen die niets meer durven te zeggen omdat ze anders door de mand vallen qua kennis. Het is de ervaring van het lid, dat hoe meer er sprake is van inspraak en participatie op wijkniveau, met een buurt of verenigingen, hoe meer de gemeenteraadsleden daarvan de pineut zijn, zowel meerderheid als oppositie. In de mate er andere inspraakkanalen in een beleidsorgaan of -vergadering ingang vinden, hoe meer de al bestaande ongelijkheid daarbinnen wordt benadrukt. Dat is een aspect van de representatieve democratie, stelt hij, en de gemeenteraadsleden blijven uiteindelijk in de kou staan. Hij ziet niet in hoe dat veranderd kan worden en hoe de gemeenteraadsleden hun rol nog kunnen spelen in het kader van de representatieve democratie.

Burgers lijken aan te nemen dat hun kwestie ernstiger wordt aangepakt naarmate ze iemand van een hoger niveau direct kunnen aanspreken, zelfs als er verantwoordelijkheden worden doorgespeeld. Als er meer groepen in een discussie betrokken zijn, dan is het soms moeilijk ze met elkaar te verzoenen en doen ze bewust aan polarisatie om een mening te kunnen doordrukken.

Voorts maakt het lid de professor er attent op dat naarmate gemeentebesturen meer bevoegdheden krijgen, ook de neiging toeneemt om de diverse administraties te versterken met aparte ambtenaren in plaats van de zogenaamde verkokering te bestrijden en een meer globale aanpak te hanteren.

De heer *Jan Penris* merkt op dat het concept van participatie leeft. Hij is het niet eens met mevrouw

Dua die zich afvraagt of het wel zo vanzelfsprekend is de taak van raadsleden nog met een participatieopdracht te verzwaren. Het statuut van raadslid zou volgens haar moeten worden aangepast. De heer Penris stelt dat er al raadsleden zijn die nog heel wat activiteiten hebben naast hun taak als raadslid en die het principe toch al implementeren. Hij keert zich niet af van een verbetering van hun statuut maar weet zeker dat daarmee hun inzet niet automatisch verbetert.

Het lid vraagt de professor of hij inderdaad stelt dat de participatiestructuren niet al te veel moeten worden georganiseerd. Hij refereert aan PASH (Platform Antwerpse Sociale Huurders) in Antwerpen. Ze zijn begonnen als een instelling die werd gestuurd en gestructureerd door een ambtenaar van de stad. Uiteindelijk vragen de betrokkenen zelf om inspraak en wordt de sturende figuur een dame die zich daarvoor vrijwillig wilde inzetten. Ze had een heel duidelijke partijpolitieke kleur, maar intussen is voor het eerst een eigen voorzitter gekozen, bepalen ze zelf de agenda en er worden eigen initiatieven ontwikkeld. De heer Penris vindt dat dit voorbeeld bij uitstek als model kan dienen.

Met betrekking tot wijkwerking is het lid wat voorzichtiger in zijn enthousiasme. Het tussenbestuurlijke niveau van de districten in Antwerpen heeft nog niet al zijn mogelijkheden benut, stelt hij, en dan vindt hij het niet verstandig al naar nog lagere niveaus te stappen. De mogelijkheden van het district, bijvoorbeeld inzake mobiliseren van de burger, moeten in de stadsomgeving eerst volledig worden uitgeput.

Ook de heer Penris meent dat polarisatie een gevolg kan zijn van de burgerparticipatie. Hij kan daarvan evenzeer voorbeelden aanhalen. Uiteindelijk moeten de verkozen politici in een situatie waarin verschillende groepen tegenover elkaar staan, keuzes maken, stelt hij. Participatiecultuur mag voor het lid alvast niet verworden tot palavercultuur.

Professor *Filip De Rynck* stelt dat het proces van burgerparticipatie met de gegeven aanzetten nog maar van start gaat. Het rapport wordt publiek gemaakt, ook in elke stad, en conform de eigen filosofie zal dat niet overal op dezelfde manier gebeuren.

Het proces is vooral een zoektocht naar de juiste praktijken, bevestigt de professor, maar het doel was precies van geen to-do-boek uit te geven. Hij onderstreept dat het onderzoeksteam precies niet in die sjablonen gelooft en dus ook niet op die manier wenste te werken. Heel wat projecten die zijn aangebracht, worden volgens hem verkeerd aangepakt, en leiden zo tot problemen. Het amateurisme bij vele stadsbesturen en bijgevolg een gebrek aan professio-

nalisme is volgens de professor een probleem. Hij is bereid de concrete situaties in steden te evalueren, maar maakt zich sterk dat oppositievorming van burgers niet de facto slecht is. Bij sommige projecten vormen zich kampen voor en tegen, maar de impact daarvan hangt nauw samen met de beladenheid van een project, stelt hij. Dat hangt vooral ook af van de gemeenschappelijke meerwaarde. Er is niet één format, maar alles valt of staat met de professionaliteit om de context in te schatten en vervolgens ermee om te gaan in de processen en de communicatie, legt professor De Rynck uit. Toch wijst hij er ook op dat in veel steden al boeiende processen lopen om mensen, ook vanuit de brede basis, te betrekken. In dat verband verwijst de spreker naar het wervend programma inzake Park Spoor Noord in Antwerpen en wat is gedaan met betrekking tot het Rabot in Gent. Hij vraagt om openheid ter zake.

Professor De Rynck voegt daaraan toe dat elk project anders is, net als de manier waarop mensen in projecten staan telkens anders is. Er is niets mis met voor- en tegenstanders, maar de manier waarop een stadsbestuur dan beslist en knopen doorhakt, de legitimiteit die daaraan gekoppeld is en waarmee nee wordt gezegd, is belangrijk, besluit hij.

Wat de onderzoeksgroep doet, is de steden een spiegel voorhouden met betrekking tot het participatiebeleid. Een stadsbestuur dat ziet dat de adviesraden waarmee het blijft zitten, dichtslibben, kan dat niet op zijn beloop laten. Het beschikt over de instrumenten om ze kritisch te evalueren, te vernieuwen en desnoods af te schaffen. Dat is precies participatiebeleid, stelt de professor, namelijk uitschakelen wat geen meerwaarde meer heeft of een last wordt en vernieuwen.

Ook in verband met de jonge frontlijnwerkers merkt professor De Rynck op dat hun legitimiteit wordt aangetast als er elke zes maanden weer iemand nieuw aanklopt met de melding dat ze naar de wensen van de burger moeten vragen. De burger wordt dat beu. De te leren les, is volgens de professor dat ook in die zin professionaliteit nodig is. Dat gaat dan over overuren, coaching, begeleiding en verloning. Hij beaamt dat niet iedereen zomaar geschikt is voor het werk. Daar komt participatiebeleid op de propen, sluit hij af.

De spreker deelt volkomen de analyse van mevrouw Dua dat het middenveld voor bepaalde aspecten doodgeknuffeld wordt. Dat geldt ook in Gent. Het rapport pleit voor een autonome, innovatieve burgermaatschappij en houdt de stadbesturen die spiegel voor. Het is gevaarlijk als die burgermaatschappij alleen nog maar in onderaanneming van het stadsbestuur werkt, stelt hij. Daarom is de analyse ook zo moeilijk, want sommige middenveldorganisaties

willen het liever zo. Tegelijk zijn er goeie voorbeelden, oppert professor De Rynck, zoals de coöperatieve en ondersteunende houding ten aanzien van burgerinitiatief van bepaalde dienstencentra in tegenstelling met andere. Beleid is die zaken correct inschatten en de juiste conclusies trekken. Vaak wordt de link tussen participatie en dat gedrag niet voldoende gelegd, stelt de professor. Hij kijkt vooruit en stelt dat het rapport een aanzet is van discussie om na verloop van tijd de diverse praktijken onder de loop te leggen.

Het klopt volgens de spreker dat een doorhollende professionalisering participatie alleen bekijkt op het ritme, de agenda en binnen de cultuur van de stad. Gezellig en onschuldig is oké, maar als het bijt en lastig blijkt, dan zijn we ertegen gekant, zo vat hij het samen. Voor het project rond het station van Gent-Sint-Pieters is dat een probleem omdat het niet om gezelligheid gaat, illustreert de professor, maar om de manier waarop het voor de wijken eromheen een vernieuwing kan betekenen. Er zijn horizontale projecten waarbij de stad heel veel in handen heeft, en verticale, stelt hij, die weliswaar in de stad lopen, maar niet de stad toebehoren. In dat verband over participatie spreken, is heel moeilijk, geeft hij toe. Zo duurde het voor het stationsproject in Gent zes maanden vooraleer de NMBS de resultaten van een enquête wilde vrijgeven.

Met betrekking tot de raadsleden is het altijd handig te weten wie spreekt. Een burgemeester heeft een ander verhaal dan een raadslid dat ook voorzitter is van de gemeenteraad. Dat kan met het Gemeentedecreet, stipt professor De Rynck aan, en hij heeft het gevoel dat dit kan leiden tot een iets meer autonome invulling van de agenda van een gemeenteraad. Het is vooral een kwestie van willen en management, benadrukt hij. Als de wil er is om de gemeenteraad anders te organiseren en erin debatten met burgers in te bedden, dan geeft dat een nieuwe dynamiek en de frustratie bij de raadsleden verdwijnt, weet professor De Rynck. Als de kern van de democratie gefrustreerd raakt, dan scheelt er iets serieus, stelt hij. Om goede mensen aan te trekken als raadslid, raadsleden met ambitie, is een andere organisatie nodig en de discussie over verloning vormt daarvan slechts een klein onderdeel. De onderzoekers pleiten ervoor de stad de keuze te laten om al dan niet een specifiek statuut voor raadsleden uit te werken. In dat geval kan ook een tegenprestatie verwacht worden, stelt de professor, wat vooralsnog niet kan. Zonder aandacht daarvoor ziet hij de kern van de lokale democratie verrotten en dat is zeker niet aanvaardbaar voor professor De Rynck.

Minister *Marino Keulen* besluit de bespreking met de mededeling dat hij ook de term coproductie een mooi synoniem vindt voor participatie. Er is een

agenda ontwikkeld om van theorie naar praktijk te komen, verklaart hij. Eind februari 2009 zou de studie in gepopulariseerde versie verspreid worden. Eind maart 2009 wordt het rapport toegelicht aan ambtenaren en politici van stadsbesturen, in de Schelp van het Vlaams Parlement. Zes respondenten beoordelen dan het rapport. Vanaf april 2009 wordt in samenwerking met het Kenniscentrum Steden een ronde van de steden georganiseerd in het kader van participatie om tot projecten en trajecten op maat te komen. In 2010 wordt een masterklas rond participatie georganiseerd om te leren met de idee van participatie om te gaan. De minister erkent dat het een continue zoektocht wordt, maar gaat er van uit dat het meest essentiële een mentaliteitswijziging ter zake is. Op politiek niveau erkent iedereen volgens hem dat het bestaande instrumentarium gedateerd is, en soms misbruikt wordt als gezagsargument. Hij besluit met de stelling dat voor een levendige en betrokken stad, er in eerste instantie begeleiding nodig is en een duwtje in de richting van die participatie voor mensen die dagelijks met de stad bezig zijn.

De verslaggever,

Dominique GUNS

De voorzitter,

Jan PENRIS
