

BURGERPARTICIPATIE IN VLAAMSE STEDEN

BURGERPARTICIPATIE IN VLAAMSE STEDEN

Naar een innoverend participatiebeleid

*Filip De Rynck
Karolien Dezeure*

Rapport van de Werkgroep Participatie
voor Minister Marino Keulen

Maart 2009

BURGERPARTICIPATIE IN VLAAMSE STEDEN
Naar een innoverend participatiebeleid

Filip De Rynck en Karolien Dezeure

Eerste druk, 2009
XV + 174 pag.
ISBN 9789049600099
D/2009/0783/35
NUR 805

© Uitgeverij Vanden Broele, Stationslaan 23 - B-8200 Brugge

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgevers.

De redactie streeft steeds naar betrouwbaarheid van de gepubliceerde informatie waarvoor ze echter niet aansprakelijk gesteld kan worden.

Uitgeverij Vanden Broele, Stationslaan 23, B-8200 Brugge
www.uitgeverij.vandenbroele.be

Voorwoord door Minister Keulen

Als Vlaams minister van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, zijn de lokale besturen voor mij geprivilegieerde partners. Samen met de Vlaamse Regering zie ik het als mijn taak om steden en gemeenten te ondersteunen in hun vaak ambitieuze doelstellingen en in de vele uitdagingen waar zij voor staan. Eén van de belangrijkste uitdagingen bestaat erin om het democratische draagvlak op duurzame wijze te verbreden en te versterken en om uitsluiting tegen te gaan. Voor de lokale besturen betekent dit een voortdurende zorg om de bevolking te betrekken bij wat reilt en zeilt in de gemeente of stad door steeds nieuwe verbindingen te creëren tussen de samenleving en het beleid en door actief werk te maken van gemeenschapsvorming, verantwoordelijkheidszin en een gevoel van samenhang.

Vooraf in de steden waar de bevolkingssamenstelling snel verandert en de diversiteit het meest voelbaar is, is burgerparticipatie geen vanzelfsprekendheid. Daar liggen vandaag de grootste uitdagingen maar ook de meeste opportuniteiten.

Vanuit het aanvoelen dat in alle steden een zoektocht gaande is naar nieuwe participatiepraktijken die inspelen op veranderingen in de stedelijke samenleving, heb ik in juni 2007 de Werkgroep Participatie geïnstalleerd. De werkgroep kreeg als opdracht de veranderingen te benoemen, een coherente en gedragen visie op participatie te ontwikkelen en een beleidskader te ontwerpen dat inspirerend is voor de praktijk van lokale bestuurders en voor burgers. Doelstelling was en is om de lokale bestuurders te versterken in hun competenties op vlak van participatief bestuur en om in dialoog met de steden relevante beleidsaanbevelingen te ontwikkelen, mede aan de hand van goede praktijken uit binnen- en buitenland. Ook de vraag hoe de Vlaamse overheid een meer participatief bestuur in de steden kan aanmoedigen en ondersteunen werd aan de Werkgroep voorgelegd.

De Werkgroep bestond uit politieke en ambtelijke sleutelfiguren uit de 13 centrumsteden en de VGC en deskundigen uit de Vlaamse administratie. De leiding werd toegewezen aan professor Filip De Rynck (Hogeschool Gent), hierbij ondersteund door Karolien Dezeure die in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) onderzoek doet naar "Burgerparticipatie in de steden". Het onderzoek liep grotendeels parallel met de werkzaamheden van de Werkgroep en heeft deze ook inhoudelijk gestoffeerd. De werkzaamheden van de Werkgroep Participatie werden voorbereid en ondersteund door de Kerngroep Participatie,

VOORWOORD DOOR MINISTER KEULEN

bestaande uit een twintigtal deskundigen uit het werkveld (frontlijnwerkers, academici, consultants) en de Vlaamse overheid. Deze Kerngroep kreeg heel wat huiswerk mee en kwam 16 keer samen. De uitgebreidere Werkgroep vergaderde 5 maal. Ik houd eraan alle deelnemers uitdrukkelijk te danken voor hun deskundige inbreng en grote betrokkenheid. Professor De Rynck en Karolien Dezeure wens ik in het bijzonder te danken voor de bezielde leiding en de kwaliteit van het voorliggende rapport, zelf het resultaat van een zeer interactief en participatief proces. De grootste beloning voor de vele coauteurs is wellicht de zekerheid dat dit rapport niet in de lade verdwijnt maar het uitgangspunt vormt van een nieuwe stedenronde. Die moet het debat met en in de steden op gang trekken en leiden tot een beter uitgebouwd stedelijk participatiebeleid, op maat van elke stad en gesteund door de Vlaamse overheid. Het Kenniscentrum Vlaamse steden heeft hiertoe al een opdracht gekregen, in samenwerking met het team stedenbeleid.

Het voorrecht van een opdrachtgever is dat hij als eerste het eindrapport te zien krijgt. Wat voorligt is het lezen meer dan waard. Het rapport bevat een schare aan bruikbare aanbevelingen en stelt een andere manier van kijken naar participatie voorop. De Werkgroep ziet participatie in de eerste plaats als een feitelijk en dynamisch proces van gemeenschapsvorming. Het rapport benadert participatie niet vanuit het oogpunt van de bestuurders (“hoe vergroten we het draagvlak voor ons beleid”) maar vanuit het standpunt van de bewoners en gebruikers van de stad. De rode draad door de tekst is de vraag “hoe kunnen we bestuurders beter betrekken bij wat in de samenleving leeft en hoe kunnen we maximaal beroep doen op het sociaal kapitaal dat in de steden aanwezig is”.

Participatiebereidheid en ondernemingszin van burgers zijn een belangrijke mobiliserende kracht in onze samenleving en vormen een noodzakelijke aanvulling op de representatiedemocratie. Burgerparticipatie en burgerinitiatieven verdienen meer ruimte, meer (h)erkenning en meer waardering. Ze kunnen ervoor zorgen dat meer mensen zich medeverwoordelijk voelen voor de samenleving waar ze deel van uitmaken, niet enkel door mee te praten maar ook door mee te doen. De tekst spreekt van een gedeelde -en geen verdeelde- verantwoordelijkheid tussen overheid en burgermaatschappij en pleit voor het smeden van ‘vitale coalities’ tussen beiden en voor meer maatwerk. Deze andere kijk op participatie heeft belangrijke gevolgen voor de stadsorganisatie en voor het ondersteuningsbeleid. Dat laatste verdient volgens het rapport een kritische doorlichting en ook de bestaande participatie-instrumenten zijn aan een evaluatie (‘audit’) toe.

De Werkgroep erkent de inspanningen die stadsbesturen leveren, vooral op vlak van wijkwerking en stadsvernieuwing, en juicht de bereidheid om

te experimenteren toe maar noemt de beleidsmatige aandacht voor participatie onderontwikkeld. Nochtans vormt participatie voor de Werkgroep een even belangrijke grondstof voor het beleid als middelen en personeel. Het gaat immers om de relaties met de burgers en om sociale cohesie. Met de opkomst van de nieuwe media en de netwerkmaatschappij verliest de centrale sturing aan kracht. Toch vertrekt veel beleid nog steeds vanuit centraal georganiseerde, uniforme en eenzijdig door de overheid gestuurde beheersregels en structuren. Ook Vlaanderen is in dit bedje ziek, al vormen de stadscontracten met de 13 centrumsteden een stap in de goede richting.

Het rapport bevat een aantal vernieuwende invalshoeken met betrekking tot de rol van de ambtenaar als facilitator, de gemeenteraad als agenda-former en behoeder van het participatiebeleid, de centrale positie van de frontlijnwerkers en de 6 verschillende rollen van de Vlaamse overheid als medespeler op het lokale niveau.

Ik hoop oprecht dat dit document aanleiding zal geven tot een breed debat over participatie in Vlaanderen en wens u een heel inspirerende lectuur.

Marino Keulen

Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering

Samenstelling

De werkgroep: een schepen en een stadsambtenaar voor elke Vlaamse centrumstad, aangeduid door de stadsbesturen en vertegenwoordigers van de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel.

De kerngroep bestond uit:

Simon Ashworth: stafmedewerker deskundigheidsbevordering vzw Stebo

Linda Boudry: adjunct Vlaams Bouwmeester

Davy Callewaert: projectmanager strategische cel, stad Kortrijk

Naima Charkaoui: coördinator Minderhedenforum

Maria De Bie: hoofddocent sociale agogiek, Universiteit Gent

Han De Bruyn: beleidsmedewerker Afdeling Werkgelegenheidsbeleid, Departement Werk en Sociale Economie, Vlaamse overheid

Ann Demeulemeester: algemeen secretaris ACW

Filip De Rynck: hoogleraar Bestuurskunde, Hogeschool Gent (voorzitter)

Karolien Dezeure: onderzoekster, Hogeschool Gent – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (inhoudelijke ondersteuning)

Luc Janssen: zaakvoerder o2consult

Peter Jolling: beleidsmedewerker Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Vlaamse overheid

Marianne Labre: consulente speelruimte- en jeugdbeleid, Jeugddienst stad Gent

Rita L'enfant: stafmedewerker Samenlevingsopbouw Vlaanderen

Jorijn Neyrinck: coördinator tapis plein vzw

Helmut Paris: verkeerspsycholoog Afdeling Beleid Mobiliteit en Verkeersveiligheid, Vlaamse overheid

Caroline Ryckeboer: beleidsmedewerker Team Stedenbeleid, Vlaamse overheid

Paul Salmon: kabinetsmedewerker Welzijn en Volksgezondheid, hoofd sector Sociale Zaken, stad Genk

Geert Six: artistiek leider Unie der Zorgelozen, Kortrijk

Marleen Van Ouytsel: raadgever Stedenbeleid kabinet minister Keulen

David Van Vooren; teamverantwoordelijke Samenleving, Afdeling Welzijn en Samenleving, Vlaamse overheid

Joke Vandenabeele: docent pedagogische wetenschappen, KULeuven.

Marc Vanderbiesen: beleidsmedewerker Team Stedenbeleid, Vlaamse overheid

Ben Verdick: communicatieambtenaar, stad Turnhout

Noortje Wiesbauer: docent Sint Lucas, Karel de Grote-Hogeschool Antwerpen, voorzitter stRaten-generaal vzw en Universiteit voor het Algemeen Belang vzw

Voorwoord door de voorzitter

Dit rapport is in een participatief proces tot stand gekomen. De kerngroep was letterlijk de kern van de discussies, daar werd ten gronde gediscussieerd. De ruimere werkgroep diende vooral als klankbord: zijn de voorstellen van de kerngroep interessant, kunnen ze de werking in onze stad en de mensen in onze stad inspireren, biedt de kerngroep ons voldoende onderbouwd materiaal om ons participatiebeleid kritisch te bekijken en tekent de kerngroep voldoende lijnen uit om dat participatiebeleid bij te sturen? De interactie in de kerngroep en tussen de kerngroep en de werkgroep heeft gewerkt, al had de aanwezigheid van de steden en vooral van de politici in de werkgroep hoger moeten liggen. De werkgroep heeft suggesties gegeven, heeft kritische vragen gesteld, heeft aangegeven wat ze vernieuwend vond in wat de kerngroep heeft ontwikkeld. Deze manier van werken leidt tot een onderhandeld rapport, een rapport waarover soms per zin werd gediscussieerd. Dat wil daarom niet zeggen dat iedereen het met elke zin eens is of hoeft te zijn. Dat kan niet met dit soort teksten.

De kerngroep kon op weinig empirisch materiaal steunen: over participatiepraktijken in Vlaamse steden bestaat weinig materiaal. Er zijn teksten over projecten en praktijken maar het is niet gemakkelijk om doorheen dat materiaal te zien wat werkelijk de moeite waard is en hoe zaken in de praktijk echt hebben gewerkt. Wat is het effect op mensen van wat inzake participatie wordt ontwikkeld? We hebben er vaak het raden naar.

Dit rapport biedt het beste wat op dit moment door deze groep mensen over participatie kon gedacht worden maar het rapport is zeker gekleurd door de samenstelling van de groep, een groep van geëngageerde mensen die bezorgd zijn over de kwaliteit van de lokale democratie en die daarover een visie hebben opgebouwd. Als het rapport helpt om kritisch na te denken over participatie, als het helpt om een impuls te geven tot een beter participatiebeleid, dan is dit een goed rapport.

Ik dank alle leden voor hun engagement en hun bereidheid om de discussie over participatie open aan te gaan. In dit rapport pleiten we voor kwaliteit van participatieprocessen. Het proces om tot dit rapport te komen, was alvast van hoge kwaliteit. Goede participatie kenmerkt zich ook door verrijking van de inzichten van alle deelnemers. Ik ben doorheen de vele interessante discussies alvast rijker geworden.

Filip De Rynck
Voorzitter

Inhoudstafel

Voorwoord door Minister Keulen	V
Samenstelling	IX
Voorwoord door de voorzitter	XI
Inleiding	1
Wat willen we u vertellen ?	2
Hoe is het boek opgebouwd ?	3
Hoofdstuk 1 Onze visie op participatie in steden	7
1.1 Synthese en aanbevelingen	7
1.2 De visie meer uitgewerkt	16
Hoofdstuk 2 De burgermaatschappij in de stad	29
2.1 Synthese en aanbevelingen	30
2.2 De burgermaatschappij in de stad	34
2.2.1 De burgermaatschappij omschreven: functies en vormen	36
A. <i>Burgermaatschappij: georganiseerde autonomie</i>	36
B. <i>Delen van de definitie belicht</i>	39
C. <i>Burgermaatschappij in hybride vormen</i>	45
2.2.2 Beleidskader voor de omgang met de burgermaatschappij	49
A. <i>Vertrouwen in, kansen voor de burgermaatschappij ?</i>	49
B. <i>Een dialogische relatie en vitale coalities</i>	54
C. <i>Kritische reflectie over instrumenten en ondersteuning</i>	59
2.2.3 De media en burgerparticipatie	63
Hoofdstuk 3 Participatie doet de stad bewegen	67
3.1 Synthese en aanbevelingen	67
3.2 Stadsbreed initiatief: vele vormen van stadsdebatten	69
3.2.1 Stadsbreed: burgers doen burgers kijken, er gebeurt iets met de stad	70
3.2.2 Stadsbreed vanuit overlegstructuren	75

INHOUDSTAFEL

3.2.3 Stadsbreed en op stadsinitiatief, gericht op een plan of strategie	79
Hoofdstuk 4 Participatie maakt stadsprojecten	85
4.1 Synthese en aanbevelingen	85
4.2 De case van de stadsprojecten: de toelichtende tekst	92
4.2.1 Zo kijken wij naar stadsprojecten	92
4.2.2 Aanpak van participatieprocessen	99
A. <i>Maatwerk is de naam</i>	99
B. <i>Rollen van actoren</i>	101
C. <i>Procesmanagement is noodzakelijk</i>	105
Hoofdstuk 5 De wijk in het participatiebeleid	111
5.1 Synthese en aanbevelingen	112
5.2 De wijk in het participatiebeleid: visietekst	115
5.2.1 Het belang van de wijk	116
5.2.2 Wijken en identiteit: een gelaagde problematiek	118
A. <i>De identiteit van de wijk</i>	118
B. <i>Diversiteit in de wijk</i>	123
5.2.3 Participatie op wijkniveau en relatie met de stedelijke organisatie	126
A. <i>Burgerinitiatief</i>	127
B. <i>De rol van de frontlijnwerkers</i>	130
C. <i>De inbedding in en de relatie met de stadsorganisatie</i>	132
Hoofdstuk 6 De bestuurlijke organisatie maakt verschil	135
6.1 Synthese en aanbevelingen	135
6.2 Waarom doet de bestuurlijke organisatie ertoe ?	140
6.2.1 Kijken naar de bestuurlijke organisatie	141
6.2.2 Een kader voor participatiebeleid	145
A. <i>De organisatie op concernniveau</i>	146
B. <i>Het management van processen</i>	151
C. <i>Instrumenten voor participatief beleid</i>	152
D. <i>Participatieve houding en vaardigheden</i>	154

Hoofdstuk 7 De rol van de Vlaamse overheid in het stedelijk participatiebeleid	155
7.1 Rollen van de Vlaamse overheid	156
7.2 De rollen in profiel	158
7.2.1 De rol van de Vlaamse overheid als vormgever van de stedelijke organisatie	158
A. <i>Een gemiste kans</i>	159
B. <i>De gemeenteraad: centrale rol, op papier</i>	160
C. <i>Instrumenten in het gemeentedecreet</i>	163
7.2.2 Individuele rechten voor burgers in het kader van de belangenbescherming	164
7.2.3 De Vlaamse overheid en haar eigen bestuurlijke organisatie	165
A. <i>BBB: meer interne coördinatie ?</i>	165
B. <i>Decreten en convenanten met participatieverplichtingen</i>	166
7.2.4 De Vlaamse overheid in relatie tot semi-private initiatieven	169
7.2.5 De Vlaamse overheid en de burgermaatschappij	169
A. <i>Het Vlaamse ondersteuningsbeleid</i>	169
B. <i>Vlaamse overheid als ondersteuner van lokale initiatieven</i>	170
7.2.6 De Vlaamse overheid in haar rol als stedelijke overheid	171
A. <i>De Vlaamse overheid als stedelijk bestuur</i>	171
B. <i>De Vlaamse overheid en stedelijke dossiers</i>	172

Inleiding

Minister Keulen installeerde de werkgroep participatie vanuit het aanvoelen dat in de steden een zoektocht gaande is naar participatiepraktijken die aansluiting trachten te vinden bij veranderingen in de (stedelijke) samenleving. Deze werkgroep kreeg de opdracht om de veranderingen te benoemen en een visie te ontwerpen die inspirerend kan zijn voor de praktijk van lokale bestuurders en voor burgers in Vlaamse steden. We willen met ons werk impulsen geven voor een stedelijk participatiebeleid. Daarmee richten we ons op de eerste plaats naar de stadsbestuurders: de politici en de ambtenaren. We hopen dat we hen helpen om bestaande praktijken in hun organisatie te verbeteren. Maar de visie op stedelijk participatiebeleid raakt iedereen die in de stad woont en van de stad gebruik maakt. Daar ligt een belangrijke aanzet tot vernieuwing van het denken over participatie. Daarom is dit boek ook bedoeld voor iedereen die op een of andere manier wat met de stad te maken heeft, elk van ons dus.

Omdat burgers, de politiek, de samenleving en de stadsbesturen permanent veranderen is het nodig om telkens weer participatie te herbekijken, te herijken, inclusief de patronen van organiseren van participatie en de werkmethodes. Ook dat wilde de werkgroep proberen te doen: bestaande praktijken evalueren en veranderende praktijken detecteren. Zo'n benadering doet recht aan de vele lagen van praktijken die we in onze steden aantreffen. In elke stad wordt immers al op uiteenlopende wijze gezocht om de participatiepraktijk te vernieuwen. In alle steden wordt aangevoeld dat, naast goed werkende bestaande praktijken, ook andere praktijken nodig zijn en er zijn overal voorbeelden van interessante vormen van aanpak. Wij wilden ons in die complexe, meervoudige en meerlagige lokale praktijk plaatsen en van daaruit voorbeelden en inzichten verzamelen die ons kunnen inspireren. We proberen te benoemen wat naar ons aanvoelen ook leeft bij lokale bestuurders en bij lokale burgergroepen. We proberen te vatten waarom in vele steden naar andere praktijken wordt gezocht en waarom bepaalde praktijken minder goed werken. We proberen te benoemen wat we interessant vinden in die manieren van aanpakken. We spreken van een vernieuwend stedelijk participatiebeleid omdat we vele elementen in een kader plaatsen en daardoor aan losse initiatieven of op zich staande voorbeelden een betekenis geven. We maken een hopelijk consistent geheel van al die brokstukjes waar mensen in de praktijk vaak mee geconfronteerd worden. We willen explicieter maken wat impliciet vaak al leeft. We hopen dat we doorheen en onder die praktijken een sterke en stimulerende visie kunnen steken, een kader voor beleid inzake participatie dat zowel aansluit bij een breed gedeeld probleem-

aanvoelen als bij een interessante mix van praktijken in de steden. Dat vernieuwend participatiebeleid zou daarom zowel herkenbaar als hanteerbaar moeten zijn.

Wat willen we u vertellen ?

Als burgers, de samenleving, de politiek en de openbare besturen veranderen, dan verandert de betekenis van participatie en moet het participatiebeleid constant worden bijgesteld.

Participatie van burgers wordt vaak bekeken vanuit het standpunt van bestuurders: hoe kunnen we burgers beter bij ons beleid betrekken ? De rode draad doorheen het hele boek en de aanzet tot innovatie is de omkering van deze vraag: hoe kunnen we bestuurders beter betrekken bij wat in de samenleving leeft, bij de kracht die bij mensen in de stad aanwezig is en bij de vragen die leven bij mensen in de stad ? Hoe kunnen bestuurders in die lokale samenleving van doende en van vragende mensen participeren ? Participatie is vaak het doen en denken van bestuurders van binnen (vanuit de eigen organisatie) naar buiten. Voor ons is participatie van buiten naar binnen denken: wat is er in de stedelijke samenleving bezig, hoe pakken we dat met ons bestuur op en wat betekent dat voor de bestuurlijke organisatie in de stad ? Participatie betekent werken met competenties van mensen, met de ervaringen van burgers in de stad, met de spontane inzet van die burgers, met de manier waarop burgers op vele manieren en op vele plaatsen zich de stad aantrekken. Participatie is zowel daarop inspelen als acties ondernemen die mensen activeren, in denken en doen. Een participatief beleid is daarom een beleid dat burgerschap (h)erkent en stimuleert, dat burgerschap ondersteunt en versterkt.

In klassieke visies op beleid wordt vaak aangegeven dat er op een bepaald moment 'ook nog participatie moet zijn'. Participatie staat dan ten dienste van beslissingen die bestuurders al bedacht hebben (ook al staan ze nog niet noodzakelijk op papier). Wij noemen dat inspraak. Participatie gaat voor ons verder en ontgint diepere lagen in de stedelijke samenleving. Voor ons is participatie de essentie van het totstandkomen en van de realisatie van beleid. Participatie is voor ons: processen van communicatie, van dialoog, van conflict waarbij burgers, burgerorganisaties, ambtenaren, experts en politici elkaar beïnvloeden, zo aan meningen, houdingen en gedrag bouwen en uiteindelijk tot beslissingen komen.

Participatie van burgers wordt in een klassieke visie vaak gelijkgesteld met verbale activiteiten: praten, vergaderen of schrijven. Participatie gaat voor ons verder en gaat dieper. Het gaat om bezig zijn, om bezorgd zijn, om

betrokkenheid, om interesse, om engagement ten aanzien van wat in de stad gaande is en om de keuze om dat op verschillende manieren te tonen. Daarom stopt participatie niet bij het nemen van formele beslissingen maar reikt participatie tot en met de realisaties te velde. Participatie gaat ook over verandering in het hoofd van mensen, zonder dat ze daarom noodzakelijk 'iets doen'. Participatie gaat over uit- en insluiting: wie betrekken we door onze manier van doen (niet), voor wiens inbreng hebben we aandacht, welke vormen van inbreng nemen we serieus en welke niet? Dat debat over in- en uitsluiting is een wezenlijk kenmerk van het participatiebeleid.

We geven in dit boek aan waarom we dit de essentie vinden van participatie. We denken dat wijzigingen in de samenleving en veranderingen in het politieke systeem deze visie niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk maken. We denken dat complexe problemen in onze samenleving alleen maar op deze manier aan te pakken zijn om onze samenleving te veranderen, om ze duurzamer, rechtvaardiger en diverser te maken.

We geven in het boek aan waarom we vinden dat steden interessante plaatsen zijn voor een vernieuwd participatiebeleid. In de stad komt de moderne samenleving samen, met alle problemen maar ook met alle potentieel. De stad bevat alle diversiteit en complexiteit die nodig is om processen van meningsvorming in onze samenleving rijk genoeg te maken. We denken dat het in steden noodzakelijk maar ook mogelijk is om op een vernieuwende manier naar participatie te kijken en op een vernieuwende manier te handelen.

Dit alles heeft gevolgen voor de bestuurlijke organisatie van stadsbesturen, voor de manier waarop ze omgaan met burgers en met burgerorganisaties. Een vernieuwd participatiebeleid gaat daarom ook over de manier waarop stadsorganisaties intern werken, over de positie en de werking van de gemeenteraad, over de relatie tussen ambtenaren en politici, over het ondersteuningsbeleid in de relatie met de burgermaatschappij die een stadsbestuur uitbouwt. De Vlaamse overheid komt ook in beeld: door haar regelgeving heeft de Vlaamse overheid direct en indirect belangrijke invloed op het stedelijke participatieveld. Onze visie heeft gevolgen voor de Vlaamse overheid.

Hoe is het boek opgebouwd ?

In dit boek vindt u de aanbevelingen van de werkgroep en de teksten die tot deze aanbevelingen hebben geleid. De aanbevelingen vormen meteen ook de synthese van de teksten. Per hoofdstuk vindt u eerst de synthese en

de aanbevelingen en vervolgens, voor wie meer wil lezen, de uitgebreide toelichting bij deze aanbevelingen. Alleen in hoofdstuk 7 is de structuur lichtjes anders omdat die aanbevelingen zonder de toelichtende tekst moeilijker te begrijpen zijn. In dat hoofdstuk zijn de aanbevelingen in de tekst verwerkt.

Hoofdstuk 1

In de aanbevelingen en in de uitgebreide tekst lichten we onze visie op participatie toe en geven we ook aan waarom de context van steden daarvoor zowel interessant als essentieel is. Dit alles vormt de missie van het stedelijk participatiebeleid.

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk belichten we het belang van een actieve, kritische en innovatieve burgermaatschappij in de stad: dat zijn alle activiteiten en organisaties die burgers verenigen en die een middenpositie innemen tussen individuele burgers en bestuurders. We belichten het belang en de functies die de burgermaatschappij vervult en we hebben het vooral over de verhouding met het politieke en bestuurlijke systeem. We pleiten voor partnerschappen en noemen dat vitale coalities. Het participatief aanpakken van maatschappelijke thema's vergt samenwerken met de burgermaatschappij en dat vereist ook een gepaste bestuursstijl en manier van optreden van bestuurders.

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk geven we aan dat participatie gaat over betrokkenheid bij de stad en dat die betrokkenheid veelvormig kan zijn. Het gaat over wat we figuurlijk 'publiek debat' noemen: om actie, om beweging, om engagement waarbij de stad zelf voorwerp is van discussie. Stadsbrede initiatieven noemen we dat, op initiatief van burgers en/of van het bestuur.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk richten we ons op concrete projecten. We denken vooral aan fysiek –ruimtelijke stadsprojecten maar ook aan culturele en economische projecten. We gebruiken de stadsprojecten als voorbeelden om aan te geven hoe onze visie op participatie daarin vertaald kan worden. We vragen onder andere aandacht voor het management van dat soort participatieve processen.

Hoofdstuk 5

De wijk neemt in het participatiedebat een belangrijke plaats in. Veel recente praktijken sluiten ook sterk bij wijk- of gebiedsgerichte initiatieven aan. In de steden wordt daar relatief veel in geïnvesteerd. We bekijken in dit deel deze ontwikkeling kritisch: hoe kan de wijkaanpak een deel zijn van het participatiebeleid en welke gevolgen heeft dit dan voor de praktijk van besturen ?

Hoofdstuk 6

Het stedelijk participatiebeleid zou voor ons de kern moeten zijn van de bestuurlijke organisatie van de stadsbesturen. In dit hoofdstuk tonen we aan dat de bestuurlijke organisatie er zelf ook toe doet omdat ze doorwerkt op de participatiepraktijk. De cultuur in de organisatie, de structuur van de organisatie en de gebruikte procedures hebben gevolgen voor de praktijk van participatie. Ze maken innovatie mogelijk of onmogelijk. De kritische evaluatie van die bestuurlijke organisatie is daarom voor ons een belangrijk onderdeel van het stedelijk participatiebeleid.

Hoofdstuk 7

Het laatste hoofdstuk richt zich tot de Vlaamse overheid. Door haar decreten, door haar regelgeving, door haar subsidiëring en binnen haar eigen bevoegdheden als overheid in de stad, heeft de Vlaamse overheid zowel direct als indirect invloed op dat stedelijke participatiebeleid en op het gedrag van partners voor dat beleid, zowel stadsbestuurders als allerlei publieke en private organisaties. Het stedelijk participatiebeleid is daarom ook deels een verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid.

Hoofdstuk 1

Onze visie op participatie in steden

In dit hoofdstuk geven we onze visie op participatie in steden weer. Het is onze missietekst waarin we participatie omschrijven, het belang ervan aangeven, motiveren waarom volgens ons een vernieuwde visie op participatie nodig is en welke de dragers zijn van die vernieuwde visie.

1.1 Synthese en aanbevelingen

De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn bijzonder. Het zijn niet op de eerste plaats aanbevelingen om anders te handelen maar vooral om anders te kijken. Participatiebeleid begint in het hoofd: hoe kijken mensen naar participatie, hoe denken ze daarover (zonder dat ze altijd zeggen wat ze denken)? In het denken over participatie kunnen patronen binnensluiten die aansluiten bij praktijken uit het verleden en daarom misschien minder geschikt zijn om maatschappelijke veranderingen van nu goed te vatten.

Aanbeveling 1

Over het (h)erkennen van de problemen van de representatiedemocratie

Ons uitgangspunt is dat het niet zo goed gaat met de representatiedemocratie omwille van de afkalvende representativiteit van de politieke partijen en van de verkozenen. Daarom volstaat het niet meer om inzake participatie alleen maar te steunen op de routines en de praktijken van de representatiedemocratie. Problemen in onze samenleving kunnen niet alleen door het bestuur worden opgelost omdat dat bestuur nu eenmaal verkozen is. Veel actuele problemen in onze samenleving zijn complex, omstreden, gebonden aan posi-

ties en belangen, niet in simpele oplossingen om te zetten omdat elke oplossing en elke weg naar een oplossing zelf ook omstreden is. We vinden dat een participatieve democratie daarom een noodzaak is, niet in de plaats van maar wel als de essentie van een vernieuwde visie op de representatiedemocratie. We vinden participatie een essentieel kenmerk van het beleid zelf: doorheen discussie, debat en samenwerking vormt 'het beleid' zich. Daarom vinden we dat het voor veel maatschappelijke problematieken niet meer volstaat dat het bestuur aan mensen vraagt wat het van de plannen van het bestuur denkt. Dat is voor ons inspraak en daarvoor gebruiken we het begrip participatie niet. We vinden participatie nodig voor het opbouwen van een maatschappelijk draagvlak. Participatie is voor ons essentieel om zowel in het gedrag van burgers als in het gedrag van bestuurders tot de noodzakelijke samenwerking te komen om maatschappelijke problemen aan te pakken en om in te spelen op wat in de samenleving aan potentieel groeit. In de stad komen deze problemen en potenties samen en de stad is daarom een interessant platform voor vernieuwende participatiepraktijken.

Aanbeveling 2 **Over de betekenis van participatie**

De werkgroep ziet participatie in de eerste plaats als een feitelijk proces waarin gemeenschap wordt gevormd: mensen geven vorm aan de samenleving en dus aan politiek in en door interactie met elkaar. We participeren door de manier waarop elk van ons zich ten opzichte van anderen gedraagt. Op vele manieren is elk van ons daarom betrokken. Zo komt gemeenschapsvorming tot stand: zoeken naar consensus, gelijkgezindheid maar ook omgaan met conflict, met belangentegenstellingen en met de ambivalentie van meervoudige betekenissen die mensen aan dezelfde fenomenen geven. Het is in deze processen dat mensen burgers worden en dat burgerschap ontstaat.

Vanuit dit brede perspectief zien we dat in de samenleving veelvormige soorten participatie aanwezig zijn: in vaste en sterk gestructureerde organisaties, in tijdelijke verbanden, in ad hoc organisaties, in netwerkverbanden, rond thema's, scholen, instellingen, diensten, plekken, in wijken, in alle maatschappelijke sectoren en op schalen die gaan van de buurt over de wijk, stadsdelen, steden tot de wereld. Het gaat zowel om mensen die individueel denken, reageren of ageren als over mensen die dat samen met anderen doen. Hierbij aansluitend is de vraag hoe bestuurders participeren: hoe sluiten zij

aan bij wat in de samenleving aan participatieve processen gaande is? Deze gemeenschapsvormende invulling van participatie impliceert ook dat participatieve processen opgezet door bestuurders processen moeten zijn van open interactie waar doorheen de interactie beleid vorm krijgt. De invulling die wij aan participatie geven is dus inclusief omdat meervoudige praktijken van gemeenschapsvorming van mensen in veelsoortige situaties centraal staan. Klassieke vormen van inspraak werken vaak exclusief omdat ze mensen uitsluiten die niet de taal van dat soort procedures spreken.

Aanbeveling 3 **Over participatie in actieve vorm en in passieve vorm**

In onze benadering komt vooral de participatie in steden in een actieve vorm tot uiting en minder deze in passieve vorm. Actieve participatie betekent: betrokkenheid, op initiatief van burgers of op initiatief van bestuurders, in processen van dialoog, discussie en conflict waar doorheen beleid wordt gevormd. Passieve participatie betekent het laten deelnemen van mensen aan maatschappelijke basisgoederen en basisrechten waarover in onze samenleving een consensus bestaat dat ze belangrijke elementen zijn van 'het goede leven' (behoorlijke huisvesting, toegang tot gezondheidszorg, toegang tot de arbeidsmarkt, behoorlijk onderwijs,...). Passieve participatie is een basisvoorwaarde voor actieve participatie. Wij hebben ons als werkgroep vooral op de actieve participatie gericht (we konden niet alle aspecten van het participatiedebat behandelen). We denken dat onze invulling daarvan er alvast toe kan leiden dat meer mensen meer en meer (gelijke) kansen tot participatie in de beleidsvorming krijgen op voorwaarde dat insluiting of uitsluiting van mensen zelf altijd tot het object van discussie in het opzetten van participatieve processen hoort. Op dit punt zien we een belangrijke en nog te versterken rol van en voor de overheid: de zorg voor wie (niet) mag deelnemen, in de beide betekenissen van participatie (actief en passief).

Aanbeveling 4 **Over de-verticalisatie**

Participatie vergt in het algemeen een 'de-verticalisatie'. Dat betekent dat initiatief niet eenzijdig van bovenaf en van bestuurders moet komen. Participatie betekent dat initiatieven van burgers van onderuit steun krijgen, dat netwerken tussen organisaties kunnen

groeien, dat burgers in hun concrete leefwerelden en instellingen waarin ze actief zijn kansen krijgen tot deelname en inbreng,... Het vergt dus dat systemen van beheer en management in de vele georganiseerde bestuurlijke sectoren in onze samenleving meer geënt worden op die van onderuit groeiende of reeds aanwezige patronen. Dat geldt voor stadsbesturen maar ook voor alle systemen van beheer en bestuur in de stad die vaak verticaal zijn bedacht: vanuit de ratio en het gezichtspunt van degenen die aan de top beslissingen nemen. 'De-verticalisatie' houdt in dat er wordt gedacht vanuit het aanvoelen en de manier van kijken van onderuit. In een verticale benadering bekijken bestuurders problemen vanuit hun sector, deelsector, beleidskoker, vanuit dat onderdeelje van het beheer waarvoor zij alleen verantwoordelijk zijn. Dat strookt vaak niet met het aanvoelen van de burger: mensen kijken naar problemen en oplossingen los van de bestuurlijke ratio. Mensen denken integraler dan het bestuur georganiseerd is. Net in die spanning zit de nood aan participatie. Die botsing tussen leefwereld en beheerswereld is een essentieel onderdeel van het participatiebeleid. De-verticalisatie moet zorgen dat zo dicht mogelijk bij de verschillende leefwerelden van verschillende burgers kan worden aangesloten. We denken dat op deze manier veel meer mensen kansen krijgen tot participeren dan in een systeem dat erg verticaal gericht is.

Aanbeveling 5 **Over participatie in het dagelijkse leven**

Op het werk, op school, als patiënt, als huurder, als gebruiker van het openbaar vervoer en als cliënt bij allerlei overheidsdiensten komen mensen voortdurend in aanraking met participatie of non-participatie in de stad. We noemen dat de patronen van participatie in het dagelijkse leven (de 'small scale democracy'). Er zijn drie niveaus te onderscheiden.

Eerst en vooral is er de fundamentele vraag of mensen wel toegang krijgen (dat is wat we in aanbeveling 3 passieve participatie hebben genoemd).

De tweede vraag is: hoe worden mensen als individu betrokken bij het maken van keuzes in die trajecten van hun individueel dagelijks leven? Hoe wordt de werknemer bij de organisatie van de werkplek betrokken, de patiënt bij de keuzes in zijn behandeling, hoe wordt de scholier betrokken bij de organisatie en de inhoud van de cursussen,...? In hoeverre en hoe krijgen mensen de kans om van een

traject een eigen traject te maken? De derde vraag speelt zich af op het organisatieniveau en we gaan daarmee na hoe gebruikers bij het algemene beheer van de organisaties worden betrokken: patiëntenverenigingen bij het beheer van het ziekenhuis, scholieren en ouders bij het beleid van de school, huurders bij het beheer van de sociale huisvestingsmaatschappij.

Toegang krijgen, betrokken zijn bij het eigen individuele traject en de manier van collectief als gebruikers betrokken te zijn bij beleid van organisaties is voor mensen verschillend, afhankelijk van hun achtergrond en competenties. Het komt er op aan om zich als beheerder van diensten in te stellen op die meervoudige betrokkenheid in verschillende soorten posities en situaties.

Deze dagelijkse ervaringen hebben een invloed op de participatiebeleving van mensen. Wij gaan er vanuit dat de ervaringen in de wereld van het dagelijkse leven invloed hebben op het vertrouwen in de ruime politieke sfeer waarop we ons met onze werkgroep eerder richten. Wie niet eens kan deelnemen in dat dagelijkse leven of wie bij deelname niet ernstig wordt genomen en niet behoorlijk wordt behandeld, zal allicht niet echt gemotiveerd zijn om in te gaan op uitnodigingen tot open dialoog over maatschappelijke thema's.

Aanbeveling 6 **Over de terminologie**

We stellen voor om woorden zuiver te gebruiken, dat voorkomt misverstanden en vooral: het voorkomt verkeerde verwachtingen die een hypothese leggen op nieuwe initiatieven. Men speelt niet met mensen. Men dient mensen serieus te nemen in hun problemen, desiderata en initiatieven. Dat zou althans een randvoorwaarde moeten zijn om te komen tot kwaliteitsvolle participatie. Informatie geven is belangrijk maar is op zich geen participatie. In-spraak organiseren over een plan dat het stadsbestuur zelf heeft gemaakt en waar burgers eenmalig mogen op reageren, kan nuttig zijn maar is niet genoeg om van participatie te spreken. Participatie is voor ons gemeente tweezijdigheid, is een proces van discussie, van actie en interactie, het is interactie tussen burgers onderling, tussen burgers en bestuurders (politici en ambtenaren). In dat proces (naar aanleiding van kwesties in verband met mobiliteit, milieuzorg, sociale kwesties, ingrepen in de wijk, stadprojecten,...) kunnen meningen vaak voor het eerst tot stand komen, kunnen ze ook veran-

deren (meningen van burgers, van experts, van politici, van ambtenaren), worden inzichten geconfronteerd, komen verschillende manieren van kijken in interactie met elkaar. Essentieel daarbij is de zorg voor de diversiteit, voor de wijze waarop verschillende mensen anders staan in en ten opzichte van zulke processen.

Participatie zou voor ons een kwaliteitslabel moeten zijn. We stellen daarom voor om het woord participatie niet voor van alles door elkaar te gebruiken. Dat leidt tot vervuiling van verwachtingen, wekt illusies, zorgt voor frustraties en bemoeilijkt initiatieven die dan wel aan de kwaliteitseisen voldoen.

Aanbeveling 7 **Over het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid**

Burgers kunnen zelf veel, hebben zelf veel informatie, zijn deskundig als het over hun eigen leven en leefomstandigheden gaat. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet op de eerste plaats om burgers die het goed kunnen zeggen, het gaat in de breedste zin om mensen die vanuit hun eigen ervaringen eigen competenties uitbouwen. Het gaat om doorleefde informatie, om ervaringen vanuit het dagelijks leven, om competenties van mensen die ze opbouwen door de manier waarop ze hun leven vormgeven.

Burgers kunnen de agenda vormen, burgers kunnen in samenwerking veel bereiken en de kracht van samenwerking is voor een samenleving en voor de stad van levensbelang. Door actie, door dingen te doen, agenderen burgers thema's voor bestuurders. De agendavorming voor het bestuur mag dus niet het monopolie zijn van het bestuur. De kracht van burgers en de kracht van burgerinitiatief zou veel meer erkenning moeten krijgen en als de mobiliserende kracht in onze samenleving moeten gezien worden. Het is uit de context duidelijk dat burgerinitiatief voor ons bijzonder breed is: dat gaat van individuele burgers die hun zorgen uiten, over de organisaties waar armen het woord nemen tot de actiescomités in stationsomgevingen. In dat burgerinitiatief komen echter ook keuzes tot stand, wordt er ook gewerkt met in- en uitsluiting. De overheid heeft ten aanzien van uitsluiting een belangrijke rol: zoals de burgermaatschappij kritisch is voor de overheid en uitsluiting door de overheid, mag en moet de overheid kritisch zijn ten aanzien van de burgermaatschappij en ook over uitsluiting in die burgermaatschappij.

De overheidsrol zelf moet steeds kritisch worden benaderd: de overheid moet niet alles willen doen, ze moet geen initiatief uit handen nemen of initiatief in bureaucratie doen verstikken. Maar soms moet de overheid net wel fors optreden. Denken over participatie betekent dus ook nadenken over de kracht van samenwerking en over de rol van de overheid. We bevelen aan te denken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid, niet vanuit een verdeelde verantwoordelijkheid. Naargelang de context, de aard van het probleem of interessante acties, naargelang de draagkracht kan de concrete actie bij overheid dan wel bij burgers, bedrijven en instellingen liggen. Die gedeelde verantwoordelijkheid moet voorwerp van publiek debat zijn en dus zelf object van participatie.

Aanbeveling 8
Participatie is actie, is emotie, is doen

We bevelen aan om participatie niet gelijk te schakelen met praten in vergaderingen, met spreken op hoorzittingen of in adviesraden, met teksten. Participatie gaat over communicatie maar communicatie is ook actie ondernemen, samenwerken, een burgerinitiatief opzetten. Participatie is niet alleen dingen doen: het gaat over betrokkenheid, over emoties, over gehechtheid vanuit de banden tussen mensen onderling en tussen mensen en hun omgeving en over hoe die gehechtheid zich uit. Die emotie en gehechtheid kan zich stil uiten, in de beslotenheid, ze kan zich ook spectaculair uiten door grootschalige acties. Daarom is participatie niet beperkt tot het verbale geweld bij het voorbereiden van projecten en plannen maar speelt het evenzeer in de concrete uitvoering van plannen, in het beheer van projecten. Daarom is participatie een continu kenmerk, ook al betekent dit dat mensen in actie schieten op het moment dat het bestuur al lang denkt klaar te zijn. Een bestuur dat daarmee om kan werkt participatief. Een bestuur dat daarvan het belang inziet, dat weet hoe belangrijk actie en emotie is voor gedragen beleid, zo'n bestuur denkt participatief.

Aanbeveling 9
Over bloembakken en het stenen plafond

Bestuurders omarmen participatie meestal wel als het over de mooie fotogenieke dingen gaat: mensen die actief worden op wijkniveau, mensen die initiatief nemen voor meer sociale cohesie, culturele initiatieven die gemeenschappen dichter bij elkaar brengen. Maar

als het over de grote projecten gaat, over ingrijpende infrastructuur... dan wordt meestal (of in het beste geval) op het register van de inspraak overgeschakeld en stuiten we op het 'stenen plafond'. Dan worden burgers plots niet meer zo omarmd of worden zij als niet langer deskundig beschouwd. Participatie is maar geloofwaardig als het ook wordt ingezet voor delicate dossiers met lastige keuzes en waarin macht een belangrijke rol speelt.

Aanbeveling 10 **Over het vermijden van etiketten**

We bevelen aan om etiketten te vermijden in de omgang met mensen. In veel discussies die iets met participatie te maken hebben, wordt vaak met hardnekkige, statische en veralgemenende etiketten gewerkt: een burgerinitiatief in de vorm van een wijkcomité is per definitie een voorbeeld van NIMBY (Not In My Back-Yard), 'de' kansarmen participeren te weinig, 'de' allochtonen participeren niet, burgers zijn niet geïnteresseerd, of 'de' hooggeschoolden zijn per definitie wel geïnteresseerd... In de visie die wij ontwikkelen vallen deze etiketten weg of worden ze minstens tussen haakjes geplaatst, omdat burgers worden benaderd vanuit de context waarin ze leven. Mensen zijn niet overal gelijk. Ze worden vervolgens dynamisch benaderd, vanuit het proces dat eigen is aan participatie. Mensen blijven niet altijd gelijk.

Dan blijkt vooreerst dat 'de kansarme', of 'de allochtone', of 'de middenstandsbuurt', in de specifieke context niet als een homogene eenheid bestaat maar dat er veel variatie zit tussen burgers, naar kenmerken, capaciteit, kennis, netwerken, inzet,... ook dus bij de zogenaamde homogene kansarmen, de homogene allochtoon of de homogene hooggeschoolde. De erkenning van die meervoudige diversiteit is essentieel. In de uitwerking betekent diversiteit ook dat individuele mensen niet alleen worden behandeld en bekeken als een onderdeel van een sociologische categorie.

Vervolgens blijkt dat processen van overleg en discussie ook ingrijpen op de positie van mensen, op hun houding en gedrag, op hun manier van denken over zichzelf en de anderen,... Participatie moet niet dienen om mensen in hun 'profiel' en belangen te betonen en ze er in op te sluiten maar om mensen zichzelf en anderen te laten bevragen, en dat geldt dus ook voor ambtenaren, politici en experts.

Er zijn uiteraard structurele mechanismen die uitsluiting veroorzaken, bepaalde groepen van mensen worden meer uitgesloten dan anderen. Het relativeren van stereotiepen en het waarschuwen voor uniformisering van mensen mag daarom niet tot misverstanden leiden. Uit alle onderzoek blijkt dat bij elke zogenaamde vernieuwing van participatiepraktijken (adviesraden, referenda, e-democratie,...) steeds weer dezelfde mensen minder toegang hebben tot de besluitvorming. Ons pleidooi voor maatwerk, voor professionele processen,... betekent ook dat een deel van dat maatwerk erin bestaat om bijzondere aandacht en zorg te hebben voor burgers die een essentiële inbreng kunnen en willen hebben maar die om uiteenlopende redenen vooralsnog weinig aan bod komen.

Aanbeveling 11
Over het belang van legitieme processen

Centraal in processen staat de kwaliteit van communicatie: kwaliteit in de betekenis van geloofwaardig, correct en tijdig; kwaliteit in de betekenis van eerlijk, gemeend; kwaliteit in de betekenis van keuzes motiveren en criteria aangeven die tot keuzes leiden.

De legitimiteit van participatie hangt niet alleen af van de vraag wat het allemaal oplevert en of men tevreden is over het resultaat, de legitimiteit hangt ook samen met de vraag of het proces als kwaliteitsvol werd ervaren door alle sleutelactoren (zowel politici, ambtenaren als burgers). Als mensen serieus worden behandeld (zoals we dat hier omschrijven) dan begrijpen mensen ook dat keuzes nodig zijn, dat niet alles kan en dat belangen moeten gewogen worden.

Aanbeveling 12
Over participatieve intelligentie

Het gaat natuurlijk over instrumenten en over manieren van doen. Maar het gaat wellicht in de eerste plaats om willen en een ingesteldheid. We noemen het maar even de 'participatieve intelligentie' en dat is een kwaliteit die veel mensen feilloos aanvoelen. Is het eigenlijk gemeend, wil men echt een open dialoog, is men bereid om te luisteren in de meest fundamentele betekenis: mensen in verschillende situaties hun verschillend verhaal laten doen op hun manier, op hun uiteenlopende ritmes en op de manieren waarbij zij zich goed voelen? Luisteren betekent ook: niet meteen met het ei-

gen antwoord komen dat al vooraf klaar lag. Het betekent mee-luisteren: de betekenis van wat mensen zeggen boven laten komen en dan daarop voortwerken. Leren kijken, leren luisteren, leren zwijgen. Misschien is 'betekenisvolle stilte' wel een goede samenvatting van deze aanbeveling.

Met deze eerste aanbevelingen sluiten we de cirkel. We begonnen bij de problemen van de representatiedemocratie. We ontwikkelden een visie op de participatieve democratie. De uitwerking daarvan geeft nieuwe betekenis aan representatie. Tussen beide is dus geen tegenstelling.

1.2 De visie meer uitgewerkt ¹

Waarom vinden we participatie van burgers in steden belangrijk? Het voorspelbare antwoord is vaak: omdat burgers zo vertrouwen krijgen in de overheid, omdat participatie het beleid beter maakt en omdat het optreden van de overheid dan meer legitiem is dan 'als er geen participatie is geweest'. Participatie is dan een instrument in handen van en wordt bekeken vanuit het perspectief van de overheid. Zo'n instrumenteel beeld van participatie past zelf in een beeld van de representatiedemocratie: het primaat van de politiek wordt legitiemer als er participatie wordt ingezet. Participatie vervangen we in deze betekenis door inspraak: dat dekt beter de inhoud van die instrumentele benadering. Het gaat immers meestal om het inspreken in plannen die vanuit de representatiedemocratie worden ontwikkeld. In deze benadering is participatie een instrument en in de praktijk is dat dan vaak een beheersingsinstrument in het perspectief van plannen die meestal alleen maar marginaal wijzigen. In een model met sterk maatschappelijk gedragen politici en met een zeer nauwe band met een stabiele achterban kan dat model ook werken. Dat model domineerde vele decennia.

Maar wat doen we als het niet goed gaat met die representatiedemocratie, als de politieke partijen die de kern vormen van deze democratievorm terrein en legitimiteit verliezen? Wat doen we met burgers die zelf hun leven vorm willen geven, die staan op hun autonomie en zich niet langer door zuilen, belangengroepen en partijen laten dicteren waar zij als betrouwbare achterban mogen inspreken? Wat doen we als de samenleving

¹ Op basis van discussies en tekstinbreng van in het bijzonder Maria De Bie, Joke Vandenabeele en Noortje Wiesbauer, leden van de kerngroep participatie.

niet meer één gesloten gemeenschap is maar een multiculturele en diverse samenleving waarbij het woord gemeenschap automatisch een minder gesloten maar ook meer complexe betekenis krijgt? Dan komen we er niet meer met die instrumentele visie op participatie/inspraak die vanuit het perspectief van de representatiedemocratie wordt bekeken. Participatie blijft dan zeker essentieel om beleid draagvlak te geven, alleen zal dat beleid dan ook meer participatief moeten worden opgebouwd dan eenzijdig aangestuurd vanuit de bestuurders zelf. De verbinding participatie en beleid blijft dus, alleen verandert de aard van de verbinding fundamenteel, dat is de kern van onze benadering.

De discussie over participatie gaat ten gronde over de opvatting van burgerschap: wat is de relatie en de status van mensen ten opzichte van andere mensen in de samenleving, in de publieke sfeer? Wat bindt mensen in een samenleving? Daarmee overstijgen we de instrumentele invulling van participatie, de gangbare praktijken die daarmee verbonden zijn en de vormen van uitsluiting die in die klassieke invulling en in die praktijken vervat zitten. We overstijgen het perspectief van de representatiedemocratie en betrekken de problemen van die representatiedemocratie bij onze benadering. Het is vanuit die fundamentele benadering van burgerschap dat we over participatie willen werken en doordenken. We nemen daarmee ook positie in. We zetten ons af tegen het populisme waarbij de illusie wordt gewekt dat democratie steunt op een onbemiddelde dialoog tussen 'de mensen' en 'de politiek' waarbij politici dat moeten doen 'wat mensen willen'. Burgerschap en participatie gaan voor ons om een bemiddelde dialoog tussen burgers en tussen burgers en overheid waarbij wat mensen denken en willen vanuit interactie, actie, conflict en dialoog groeit. Mensen en bestuurders evolueren in hun denken en willen en dat vormt de kern van participatieve processen. We zetten ons ook af tegen een reductie van democratie tot een individuele klantbenadering van de burgers als afnemers van publieke diensten. Een klantgerichte overheid is erg belangrijk maar democratie gaat in essentie over vormgeving van de samenleving en gaat dus over veel meer dan het leveren en afnemen van publieke diensten.

We kiezen voor een existentiële opvatting van participatie die het begrip participatie niet als inspraak in voorgetekend beleid opvat maar als een fundamenteel kenmerk van mensen als sociale wezens, waarbij het de interactie tussen mensen is die vorm geeft aan politiek, waarbij participatie betekent dat mensen doorheen interacties met andere mensen de samenleving op vele niveaus, op vele manieren en rond allerlei thematieken vorm geven. Vorm geven aan samenleven: dat is de fundamentele betekenis van politiek. Een samenleving is er als zodanig niet, een samenleving wordt voortdurend gebouwd en heropgebouwd. Burgerschap wordt

in deze benadering begrepen als een relationeel burgerschap², burgers komen doorheen hun diverse relaties met andere mensen tot een besef van burgerschap (zich erkend weten als burger).³ Het is deze opvatting over de gemeenschap en deze visie op burgerschap die van participatie een uitgangspunt voor het bestuur maakt, niet als een instrument voor maar als een essentieel kenmerk van de opbouw van al die soorten beleid in onze samenleving die de relaties tussen mensen vorm willen geven. Voor ons is dit de invulling van participatie die het best tegemoetkomt aan de huidige kenmerken van onze open, diverse en autonome samenleving. Het begrip representatie steunt niet meer op een statische invulling door politieke partijen maar representatie is een kenmerk en een gevolg van dynamische interacties tussen mensen.

We vinden dat de stedelijke context een geschikt forum is om participatie vorm te geven en mensen zo kansen te geven om met andere mensen aan politiek te doen. Het is vanuit deze basiskeuze dat we willen nagaan op welke manier bestuurlijke organisaties, bestuurlijke routines en procedures in steden en van stadsbesturen zodanig kunnen worden ingericht dat ze participatie ondersteunen, mogelijk maken en inspelen op wat doorheen de interactie tussen mensen groeit. We lichten dat hieronder toe.

Relationeel burgerschap...

Mensen zijn door en door sociale wezens. We gebruiken het woord 'sociaal' niet als een praktische deugd maar als een wezenskenmerk van mensen. We ontwikkelen allemaal een identiteit in interactie met onze omgeving. Taal speelt daarbij een essentiële rol en is zelf een sociaal product. Deze identiteit is dus geen vaststaand, omljnd gegeven, maar is het resultaat van een actief proces waarin en waardoor mensen een beeld construeren van zichzelf in relatie tot hun omgeving en waarbij ze hun eigen verhaal voortdurend herschrijven. Mensen ontwikkelen op die manier doorheen vele interacties ook een meervoudige identiteit: ouder, lid van een schoolbestuur, geëngageerd in een sociaal-culturele vereniging, stedeling, hoog- of laaggeschoold... Een gemeenschap is in deze benade-

² Concept ontwikkeld door Pols, J. (2004). *Good Care. Enacting a complex ideal in long-term psychiatry*. Utrecht: Trimbos instituut). Door te kiezen voor deze visie op burgerschap, kiezen we voor de rijkdom maar tegelijkertijd ook voor de complexiteit en meerzinnigheid van leren voor en door participatie.

³ De Bie, M.(2005). *Wat is de rol van het sociaal-cultureel volwassenwerk op het vlak van gemeenschapsvorming?* Discussietekst visiedag 5 oktober 2005, Steunpunt voor Sociaal-Cultureel Volwassenwerk VZW.

ring geen collectief waar mensen wel of niet deel van uitmaken op basis van objectieve kenmerken (zuil, kleur, afkomst, geslacht, ...). Een gemeenschap is wat tussen mensen wordt gerealiseerd, in de tussenmenselijke verhoudingen, en waarin mensen een besef ontwikkelen van wat samenleven is.⁴ Gemeenschapsvorming staat in deze benadering voor de ondersteuning die mensen ondervinden om een besef te ervaren van zowel individuele autonomie als sociale verbondenheid.⁵ Het aanvoelen van de autonomie en tezelfdertijd de sociale verbondenheid zorgen ervoor dat mensen besef hebben van en leren omgaan met de pluriformiteit en verschil in de wereld.⁶

Er is een verschil tussen deze existentiële opvatting van het sociaal wezen van burgers enerzijds en anderzijds het concrete sociaal gedrag opgevat als manieren waarop mensen hun interacties dagelijks vorm geven. We zijn ons goed bewust van belangrijke problemen op dat praktische niveau. We zien tendensen tot atomisering waarbij mensen zich lijken te onttrekken aan sociaal gedrag en hun eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de samenleving ontkennen of proberen te vermijden. Dat sociaal gedrag kan te maken hebben met eigen keuzes en eigen verantwoordelijkheid maar ook met de context waarin mensen leven of moeten leven, het kan ook te maken hebben met een manifest gebrek aan aandacht voor sociale vaardigheden in de opvoeding, in de media, in de samenleving op zijn breedst bekeken. We zien ook krachtige mechanismen van uitsluiting waarbij mensen niet het gevoel hebben bij een samenleving te horen.

In interacties met andere mensen omgaan met pluriformiteit en diversiteit is een essentieel element in deze visie op burgerschap. Ze komt tegemoet aan de kenmerken van onze samenlevingen. Dat is anders in een communautaristische of sociale visie op burgerschap. Voor deze gemeenschapsdenkers kunnen individuen alleen in vast omschreven gemeenschappen tot ontplooiing komen. Het lidmaatschap en dus ook de identificatie met de normen van die gemeenschap is de belangrijkste

⁴ Masschelein, J. (1993), " *Politieke vorming en het einde van de gemeenschap.*" In: *Vorming*, 9,1, pp 17-27.

⁵ Geïnspireerd op Delanty, G. (2003). *Community*. London and New York: Routledge.

⁶ Deze paragraaf komt grotendeels uit De Bie, M.(2005). *Wat is de rol van het sociaal-cultureel volwassenwerk op het vlak van gemeenschapsvorming?* Discussietekst visiedag 5 oktober 2005, Steunpunt voor Sociaal-Cultureel Volwassenwerk VZW.

voorwaarde voor persoonlijke vrijheid (Stouthuysen 1997).⁷ Die normen zijn er, ze zijn omljnd en horen tot het erfgoed van de gemeenschap: door die normen over te nemen maakt het individu deel uit van de gemeenschap. Wij stellen identiteit niet gelijk met een intrede tot een vaste gemeenschap maar als het steeds weer veranderend resultaat van interactie dat tot een gediversifieerd geheel van tijdelijke en veranderbare gemeenschappen en dus ook van identiteiten kan leiden.

We zijn overtuigd van het grote belang van de burgermaatschappij die zich tussen individuele burgers en de staat vormt, en van het belang van groepsvorming hierin. Met burgermaatschappij (zie hoofdstuk 2) bedoelen wij alle vormen van maatschappelijke verbanden tussen burgers, in welke vormen dan ook: in informele netwerken, in vaste en sterk gestructureerde organisaties, in tijdelijke verbanden, in ad hoc organisaties, in georganiseerde netwerkverbanden, rond thema's, scholen, instellingen, diensten, plekken, in wijken, in alle maatschappelijke sectoren en op schalen die gaan van de buurt over de wijk, stadsdelen, steden tot de wereld. Groepsvorming kan voor sommige mensen ook een noodzaak zijn omdat ze slechts via groepsvorming de kans krijgen tot interactie met andere mensen en groepen kunnen gebruiken als kader om tot hun eigen behoeftenformulering te komen en hun belangen beter te verdedigen. In processen zal daar extra aandacht moeten voor zijn en zullen daar voorzieningen moeten worden voor uitgebouwd. Het gaat er dan niet om dat mensen als aparte doelgroepen worden gecatalogeerd en eigenlijk daardoor ook als het ware buiten het proces worden geplaatst, wel dat er in processen van opbouw van beleid oog is voor de verschillende situaties van probleemdragers bij thema's, gebieden, of projecten. Dat gaat dus ook niet altijd over dezelfde mensen, dat hangt af van situatie tot situatie. Als daar geen aandacht voor is, dan kan participatie zelf tot nieuwe uitsluiting leiden en draagt participatie niet noodzakelijk bij tot sociale cohesie.⁸

De burgermaatschappij in de steden, opgevat in al zijn geschakeerdheid en veelkleurigheid, is enerzijds zelf een kader voor participatie van individuele burgers en is anderzijds een belangrijk instrument en maatschap-

⁷ Stouthuysen, P. (1997), " *Gemeenschapszin en sociaal kapitaal. Over Robert Putnam* ". In: *Samenleving en Politiek*, 4 (3), pp 36-43.

⁸ Zie Loopmans, M. (2007). *Urban governance, neighbourhoods and organised residents: resident mobilisation and urban policies in Antwerp, Belgium* (doctoraat). Leuven: K.U.Leuven.

pelijke infrastructuur voor beleidsvormende interacties tussen burgers, tussen burgers en de overheid. Daarom zullen we aandacht besteden aan de manier waarop de burgermaatschappij in de steden evolueert en de rol die overheden en semi-overheden in de relatie met het maatschappelijk middenveld spelen, onder andere in hun ondersteuningsbeleid, in de verhouding tussen publiek en privaat initiatief.

In de burgerschapsvisie die we hanteren is gemeenschapsvorming niet te herleiden tot vormgeving aan de gemeenschap als een homogene en/of herkenbare statische groep. Participatie is zelf gemeenschapsvorming die een verbinding maakt tussen diverse opvattingen, waarderingen en houdingen, door ze een publiek karakter te geven en ze met elkaar in wederzijdse aanspreekbaarheid en tegensprekelijkheid te zetten. Gemeenschapsvorming is een voortdurend te realiseren maatschappelijk engagement om ruimte te bieden tot 'eigenzinnig' handelen⁹ d.w.z. het kritisch kunnen verbinden van de eigen ervaringen met ruimere maatschappelijke ontwikkelingen en situaties, het zich leren herkennen in anderen en het leren zien van gemeenschappelijkheden.¹⁰

We zijn evenwel niet blind voor problematische gevolgen van groepsvorming en voor bewegingen in de samenleving die zorgelijk zijn. Vooreerst zeggen we in elk geval niet dat mensen alleen een stem krijgen als ze zich verenigen. Mensen kunnen goede redenen hebben om zich niet aan te sluiten bij organisaties. Groepen kunnen mensen boeien en binden en ze kunnen een enorme energie, creativiteit en innovatie ontwikkelen. Ze zijn dan een krachtige hefboom voor participatie. Groepen kunnen mensen ook verblinden en zodanig disciplineren dat de autonomie van mensen onder druk komt. Groepsvorming kan leiden tot het tegen elkaar plaatsen van groepen, bijvoorbeeld in extreme vormen van nationalisme, of ze kan leiden tot segregatie tussen gemeenschappen, bijvoorbeeld tussen autochtonen en migrantengemeenschappen. In die zin dragen groepen verschillende burgerschapsopvattingen in zich: sommige kunnen handelen en denken in termen van gesloten gemeenschappen. We maken ons evenzeer zorgen over de wetenschappelijke vaststelling dat de burgermaatschappij minder steunt op vermenging van beroepsgroepen en sociale categorieën en dat de burgermaatschappij ook in die betekenis minder divers wordt. Groepsvorming kan ook een rem worden op parti-

⁹ Negt, O. (1993) *Cultuur als akkerbouw der zinnen: opstellen over cultuur, arbeid en leren*. Hilversum: de Meerval.

¹⁰ De Bie, M. (2005). *Ibid.*

ONZE VISIE OP PARTICIPATIE IN STEDEN

participatie. Daarbij hoort ook een kritische analyse van de manier waarop groepen zelf intern werken, ruimte bieden aan mensen, intern democratisch zijn georganiseerd. Ook in groepen en bewegingen kunnen problemen ontstaan als gevolg van een te gesloten opvatting over representatie, die vergelijkbaar zijn met de problemen van de representatieve politieke democratie.

Het burgerschapsconcept dat we hanteren maakt het mogelijk dat iedereen in de samenleving als burger wordt erkend. Mensen moeten niet aan bijzondere voorwaarden voldoen of bijzondere vaardigheden hebben om te kunnen participeren. Dat is bij inspraak georganiseerd door de overheid vaak wel het geval en dat is ook het geval als gemeenschappen hun norm voor participatie kunnen opleggen. Participatie is voor ons veelvormig en er is geen goede of slechte participatie. Participatie gaat niet alleen over praten en vergaderen maar gaat evenzeer en misschien nog eerder over samen met mensen dingen doen en daardoor maatschappelijke betrokkenheid tonen: van de mensen die in de buurt voor ouderen zorgen tot de sociale bewegingen die actief zijn rond de globalisering en de tientallen thema's, schalen en soorten betrokkenheid die daartussen liggen. Participatie heeft dan zowel betrekking op interactie met mensen in de 'small scale democracy' van het dagelijkse leven (op de werkplek, in het verkeer, op school, in de gezondheidszorg,...) als op de 'big scale democracy' waar het eerder over thema's gaat van de ruime samenleving en die zich zowel op buurtniveau als op wereldniveau kunnen situeren. Deze ruime opvatting van participatie als 'samen met anderen dingen doen' heeft belangrijke gevolgen voor het participatiedebat in steden en voor het participatiebeleid van steden en stedelijke actoren. Het stelt ingesloten manieren van kijken in vraag en bevraagt routines, manieren van werken en organiseren.

We begonnen deze tekst met de relatie tussen participatie en beleid. We stelden dat veel van wat volgens ons dan onterecht participatie wordt genoemd instrumenteel bekeken wordt om beleid zoals bestuurders het zich hadden voorgenoemen, te ondersteunen. We gebruikten daar het woord 'inspraak' voor. Het komt er telkens op neer dat aan burgers gevraagd wordt om in de logica en denkpatronen van bestuurders en experts te treden. Participatie zoals we dat in dit hoofdstuk in relationele zin ontwikkelden is geen doel op zich, het is ook geen middel om bestaand beleid te versterken. Participatie is een wezenskenmerk van beleid zelf: beleid als product, draagvlak als vereiste, verantwoording als basisprincipe en participatie als houding vloeien in elkaar over. Gedragen beleid, in opbouw, beslissing en vooral ook in de uitvoering en de kwaliteit op het terrein is participatief beleid.

... in de stadsrepubliek ¹¹

We willen de gevolgen van deze invulling van participatie nagaan voor het functioneren van de overheid, in het bijzonder alle overheidsactoren of semi-overheidsactoren die in een stedelijke context werken. Die gevolgen zijn enerzijds gesitueerd in het anders kijken naar maatschappelijke ontwikkelingen en interacties tussen mensen: niet vanuit het overheids-perspectief en vanuit de ratio van de overheid maar vanuit wat zich in de samenleving zelf als autonome politiek ontwikkelt. De gevolgen zijn anderzijds gesitueerd in het anders handelen voor projecten of programma's die de overheid zelf wil opzetten. De stap van inspraak naar participatie betekent dat de overheid ruimte en tijd biedt aan dialogische en sociale leerprocessen die interactie mogelijk maken en er oog voor heeft dat het opzetten van dergelijke processen zelf een stimulans is tot spontane en autonome interactie tussen mensen. Dat moet dan weer kansen krijgen en doet appel op een overheid die hiermee omzichtig en zorgvuldig omgaat en zelfkritisch is ten aanzien van de manier waarop heel haar invloedrijk instrumentarium van regelgeving, organisaties, routines, procedures, financiering,... daarop inwerkt.

Wij zijn er van overtuigd dat ook overheden zelf participatieprocessen mogen en kunnen opzetten maar we pleiten er voor om dat begrip zorgzaam te gebruiken en aan kwaliteitsvoorwaarden te verbinden. Participatie gaat over open processen van interactie waarbij ruimte en tijd is voor meningsvorming, voor uitwisseling van meningen, voor het opbouwen van gedeelde visies, voor het omgaan met conflicten. We besteden in onze werking en adviezen aandacht aan deze kwaliteiten en aan de spanning waarin overheden zich bevinden: door een toegenomen professionalisering en door een grote druk op de politiek kunnen participatieprocessen te zeer vanuit het perspectief en de ratio van de overheid worden bekeken. Dat kan ertoe leiden dat de participatiebevorderende kwaliteiten en de participatiepraktijken van de burgermaatschappij te weinig worden gezien en te weinig kansen krijgen om hun kracht te ontwikkelen. De overheid gaat te zeer van binnen naar buiten denken en handelen, terwijl participatie betekent: van buiten naar binnen denken, vanuit de dynamiek in de samenleving en de betekenis daarvan voor het bestuur.

¹¹ Dit deel is grotendeels geïnspireerd op De Rynck, F. (2007). *Participatie voorbij de representatie? De interactie tussen stadsbesturen en burgerparticipatie: wisselstroom of kortsluiting?* Brugge: Vanden Broele.

Een kerntaak van de overheid is om er voor te zorgen dat de rechten van mensen beschermd en gerespecteerd worden om deel te kunnen nemen aan de interactie met andere mensen en aan de dialogische relatie met de overheid. Dat plaatst de overheid in een delicate positie: door haar eigen regels en criteria kan ze mensen zelf ook uitsluiten. De overheid is dan zowel behoeuder van het fundamentele recht tot participatie als beïnvloeder van deze rechten. Een bijzonder probleem daarbij is dat de stedelijke overheid kan worden geconfronteerd met criteria van in- of uitsluiting die ze zelf niet in handen heeft. Ze worden bepaald door centrale overheden of zijn het gevolg van de introductie van marktmechanismen door Europese of centrale overheden. De stedelijke overheid kan door haar beleid zelf ook vormen van uitsluiting versterken of zelfs creëren.

Het begrip burgerschap was lange tijd beperkt tot het nationale niveau (het staatsburgerschap). Het was immers in de nationale constitutie dat traditionele burgerschapsrechten het meest werden uitgewerkt. De aandacht voor stedelijk burgerschap is pas relatief recent opgekomen. In een afkalvende representatiedemocratie in een afkalvende staat (door allerlei fenomenen, gevat onder de noemer globalisering) dient de stad zich aan als een forum waarop op een hanteerbare manier aan de 'republiek' (de Res Publica, de samenleving, het algemeen belang) kan worden gebouwd, als basis voor een democratiemodel dat beter beantwoordt aan de kenmerken van de moderne samenlevingen. In de omslag van een klassieke representatiedemocratie waarbij de burger aan het einde van het verhaal komt (inspraak) naar een deliberatieve democratie waar interacties tussen burgers de start van het verhaal vormen (participatie), is de scène van de stad het geschikte toneel voor organisatie van actie en interactie. Dat heeft zowel met de problematieken van de steden te maken als met de opportuniteiten die steden bieden. In de combinatie van beide liggen veel aanzetten tot interactie tussen mensen, tot lokaal initiatief in allerlei vormen en kleuren. De stedelijke context is in dit tijdsgewricht een geschikte context voor het opbouwen van modern burgerschap dat steunt op de confrontatie met diversiteit, de omgang met complexiteit, een dialogische relatie tussen burgers, burgermaatschappij en overheden.¹² De stad als maatschappelijk systeem heeft die kenmerken of beter: heeft het potentieel om die kenmerken te ontwikkelen. Daartoe willen wij bijdragen. Als burgerschap het product is van een concrete dagdagelijkse omgang met dichtheid, complexiteit en diversiteit dan is de grote publieke ruimte die

¹² Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., De Rynck, F., Kesteloot, C. en Loeckx, A. (2003). *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*. Witboek, Project Stedenbeleid, Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

de stad is, daarvoor een nuttig en bruikbaar kader. Zo geformuleerd is onze motivatie voor toepassing op de stad positief: ze levert ons in onze samenleving condities om burgerschap en burgerparticipatie uit te werken.

Steden laten de complexiteit van de wereld zien en ervaren (de wereld is in de stad). In die zin is stadsburgerschap niet gesloten. Het is niet beperkt tot de stad als territorium, het ontwikkelt zich in dat territorium. Steden bundelen vele organisaties en instellingen, ze bieden plaatsen voor ontmoetingen en interacties en zijn fora voor dagelijkse praktijken van participatie door de contacten tussen het publieke en het private, door confrontatie tussen burgers en geïnstitutionaliseerde machten, waarvan het stadsbestuur er een is. Het potentieel van infrastructuur, mensen, interacties en instituties, nodig voor democratie en burgerparticipatie is in de stad op zijn best aanwezig.¹³ De open visie op stadsburgerschap betekent ook dat we ons niet alleen richten tot de bewoners van de steden maar ook tot de gebruikers van de steden.

Wij willen ertoe bijdragen dat de stad in al zijn componenten en systemen op zo'n manier wordt georganiseerd dat burgerschap op vele momenten en plaatsen concreet kan beoefend worden. Dat betekent ook dat stedelijke actoren zelf de mogelijkheden moeten hebben om beslissingen te nemen: een omslag naar meer lokale verantwoordelijkheid, meer decentralisatie naar lokaal initiatief. Decentralisatie gaat hier niet zozeer over een ruimtelijk begrip (wijk of buurt) wel over burgerinitiatief, netwerken van burgerinitiatieven, plaatsen waar of thema's waarrond zaken gebeuren. Het gaat om de-verticalisatie, in de zin dat initiatief niet eenzijdig van bovenaf en vanuit het bestuur moet komen. Decentralisatie is essentieel: ruimte creëren voor nuttig sociaal leren, voor actie en lerende interactie die voor mensen het verschil maakt, waardoor mensen voelen dat ze aan politiek doen, dat het verschil maakt of ze al dan niet participeren. Het betekent meer ruimte geven aan mensen die zelf initiatief willen nemen om aspecten van het samenleven in de stad te regelen. Die decentralisatie geldt algemeen: van centrale overheden naar steden, binnen steden door stadsbesturen, en van centrale koepels en verbonden naar hun lokale actoren. Decentralisatie duidt op een beweging waarbij mensen zo veel mogelijk ruimte krijgen om hun onderlinge verhoudingen via onderhandelingen op stadsniveau te regelen.¹⁴ Daarom zullen we ook aanbevelingen formuleren voor de centrale overheden, voor centrale koepels en instel-

¹³ De Rynck, F. (2003). Ibid.

¹⁴ De Rynck, F. (2003). Ibid.

lingen. De kracht van lokaal initiatief valoriseren en niet overreguleren kan even effectief zijn als goedbedoelde centrale regulering die evenwel de instrumenten mist om de ambities waar te maken.

We bekijken de stad dus breed: alle systemen van sturing in de stad (onderwijs, economie, gezondheid,...) en alle praktijken, platformen of infrastructuur die voor participatie zijn uitgebouwd of die zich daartoe potentieel zouden kunnen lenen. We denken bijvoorbeeld aan het sociaal overleg tussen de sociale partners, aan vormen van leerlingen- en ouderparticipatie, aan gestructureerde vormen van betrokkenheid van gebruikers in instellingen,... In al die systemen kunnen zich ook problematieken van representatie voordoen. Deze systemen kunnen dichtslippen, kunnen gesloten functioneren, kunnen mensen uitsluiten, kunnen te weinig oog hebben voor de spontane vormen van burgerparticipatie. De problemen van representatie zijn dus niet het alleenrecht van de politieke representatieve democratie.

Een belangrijk onderdeel van de stad is uiteraard de wijze waarop het stadsbestuur binnen haar eigen acties ook zelf met haar burgers omgaat; de manier waarop het stadsbestuur haar diensten, haar instellingen en haar beleidsvorming organiseert; de manier waarop politici en ambtenaren in contacten met burgers handelen, werken, loslaten en overlaten; de manier waarop ze al dan niet open processen kansen geven, deze organiseren; de wijze waarop politici, ambtenaren en burgers met elkaar in dergelijke processen omgaan. De concrete dagelijkse organisatie en werking van stadsbesturen en de rol van stadsbesturen in de relatie tot vele andere stedelijke actoren, kan op vele manieren participatie en actief burgerschap stimuleren maar ze kan het ook ontmoedigen. Daarom zullen we veel aandacht besteden aan de politieke cultuur en de concrete administratieve organisatie van stadsbesturen, aan de manier waarop steden een omslag proberen te maken naar wijkwerking, aan de manier waarop stadsbesturen omgaan met de zogenaamde 'frontlijnambtenaren': een groeiende groep van vaak hooggeschoolde mensen die op de brug zitten tussen bureaucratie en burgersamenleving. De wijze waarop stadsbesturen zich organiseren doet er voor participatie toe: dat is geen neutrale keuze.

Participatief beleid moet respect hebben voor en ruimte geven aan lokale actie zodat mensen voelen dat ze doorheen de interactie met andere mensen vat hebben op hun leefsituatie, dat hun concrete vormen van betrokken zijn verschil kunnen maken, hoe verschillend die vormen van betrokkenheid ook zijn, op vele niveaus, in vele leefwerelden, in allerlei sectoren. Dat is de fundamentele democratische reden waarom we werk willen maken van een visie op burgerschap en participatie in steden, de

praktijken van participatie willen stimuleren en de stadsbesturen en de Vlaamse overheid willen adviseren over de uitbouw van een participatieve organisatie op stadsniveau.

Hoofdstuk 2

De burgermaatschappij in de stad

De burgermaatschappij is het gedifferentieerd geheel van organisaties, bewegingen en activiteiten die door burgers worden beheerd of ondernomen en die een autonome positie innemen tussen de private sfeer, de markt (de profitsector) en de overheid.

De burgermaatschappij vervult sociale functies (mensen verenigen, emanciperen en versterken van het sociaal kapitaal), democratische of culturele functies (deelnemen aan processen van betekenisgeving in de samenleving, behoeften formuleren, stem geven ten opzichte van maatschappelijke actoren) en politieke functies (impact op beleid, beleid vormen). Een actieve burgermaatschappij is voor ons een wezenlijke dimensie van participatie. Het is evenwel geen exclusieve regel voor individuen: mensen hoeven geen lid te zijn van verenigingen om gehoord te worden of een inbreng te hebben. Maar we zijn er wel van overtuigd dat allerlei soorten verenigingen allerlei soorten mensen op allerlei manieren kunnen ondersteunen.

De georganiseerde vormen van de burgermaatschappij zijn ook niet neutraal: ze sluiten mensen in en andere uit. In de burgermaatschappij leven verschillende opvattingen over burgerschap door elkaar en die kunnen strijdig zijn. Om die redenen moet de verhouding tussen burgermaatschappij en overheid wederzijds kritisch zijn: dat houdt beide wakker en zorgt voor een gezonde verhouding. We pleiten in dit hoofdstuk voor vitale coalities tussen de burgermaatschappij en de overheid die steunen op een gedeelde en niet op een verdeelde verantwoordelijkheid. We pleiten voor een kritische doorlichting van de manier waarop die overheid haar relaties met de burgermaatschappij uitbouwt en van de manier waarop ze die burgermaatschappij ondersteunt.

2.1 Synthese en aanbevelingen

Aanbeveling 13

Over de breedheid van de burgermaatschappij: zien en erkennen

De burgermaatschappij is een zeer gedifferentieerd geheel van activiteiten en organisaties dat ook voortdurend in beweging en verandering is naar types, thema's, schalen,... Binnen de organisatievormen is een gedetailleerde categorisering nagenoeg onmogelijk. We kunnen indicatief over soorten organisaties spreken. We hebben de socio-culturele verenigingen die zelf ook weer een koepelterm zijn gaande van zeer grote landelijke organisaties met een sterk geprofessionaliseerde werking tot zeer kleine lokale organisaties zoals majorettenverenigingen, amateurtoneel, muziekverenigingen,...

De waaier van sport- en recreatieve organisaties is al even breed en bevat ook de grote organisaties met professionele uitbouw tot de vissersclub, de aquariumvereniging, de vogelpikclub, het amateurvoetbal in bedrijven, vanuit caféploegen. In de sfeer van het socio-economische zijn er niet alleen de genoemde grote sociale organisaties maar ook de NGO's inzake ontwikkelingssamenwerking, de coöperatieve bewegingen, de zelforganisaties van armen en gehandicapten,...

De categorie van de lokale burgerinitiatieven is ook weer ruim en vaak al verweven met de vorige groepen: van organisaties die zijn ingebed in of ontstaan uit landelijke bewegingen of organisaties (bvb de oudercomités in het onderwijs, lokale afdelingen van Natuurpunt, van de vredesbeweging, van NGO's,...) tot de zeer lokale en soms tijdelijke actiecomités in de sfeer van milieu, veiligheid, energie,... Een relatief recent fenomeen zijn de lokale burgergroepen in de sfeer van de media: stedelijke internetkranten, buurtgebonden websites, weblogs, lokale radio,...

We bevelen stadsbesturen aan om de burgermaatschappij te waarderen en te erkennen in al zijn schakeringen en vormen van activiteiten en organisaties en te zien als volwaardige interactiepartners. Door deze verbrede visie verbreedt ook het bereik van het participatiebeleid en wordt dat beleid ook in de meest brede betekenis 'meer representatief'.

Aanbeveling 14 **Over permanente kennis en het vermijden van stereotiepen**

Weten stadsbesturen hoe de burgermaatschappij in hun stad eruit-ziet en hoe die evolueert? Kennen publieke organisaties de burgermaatschappij (en omgekeerd) ? Publieke initiatieven (beurzen, markten) maar ook onderzoek en systematische inventarisaties zijn wenselijk: er zit over de burgermaatschappij veel kennis verspreid in stadsbesturen en publieke organisaties maar dat is meestal fragmentair. Kan daar meer mee gebeuren ? Over organisaties in de burgermaatschappij kunnen stereotiepen ontstaan: van migranten zegt men bijvoorbeeld dat wie zich te zeer bindt aan mensen met een gelijkaardige afkomst (bonding), daardoor te weinig bruggen legt met andere gemeenschappen (bridging). Onderzoek spreekt dat tegen: 'bonding' blijkt net 'bridging' te bevorderen. We bevelen daarom aan om stereotiepen te vermijden en kritisch te zijn ten opzichte van de zogezegde 'verworven inzichten' over de burgermaatschappij die vaak hardnekkig bij bestuurders leven en in de stadsorganisaties zijn ingesleten.

Aanbeveling 15 **Over het belang van vitale coalities**

In de stad leeft bijzonder veel initiatief en in de burgermaatschappij komen steeds meer netwerken tussen organisaties tot stand. De burgerorganisaties hebben baat bij coalitie-vorming ook met actoren die tot nu toe in Vlaanderen veel te weinig in beeld komen: bedrijven, publieke instellingen en gesubsidieerde private instellingen. Het participatiebeleid dat we ontwikkelen bevat een duidelijk appel aan veel actoren in de stad om veel meer dan nu hun eigen verantwoordelijkheid kritisch te bekijken en deel te nemen aan maatschappelijke coalities in de stad ('gedeelde verantwoordelijkheid'). 'Kom uit uw kot': het is een slogan die voor individuele burgers geldt (de slogan van de Verenigde Verenigingen) maar het geldt dus evenzeer voor allerlei organisaties en instellingen. Vanuit een welbegrepen visie op wederzijdse posities zijn vitale coalities tussen overheid en burgermaatschappij evenzeer wenselijk: die steunen op tweezijdigheid, op vormen van onderhandeld partnerschap, op afspraken over de rollen die de overheid cq de burgermaatschappij zullen spelen, op geregelde evaluatie en bijsturing van deze afspraken. We denken hierbij aan reeds bestaande initiatieven zoals de samenwerking tussen de stad Gent en de Vieze Gasten bij de aan-

pak van het stadsproject 'Brugse Poort', of tussen de stad Kortrijk en jeugdhuizen bij het stadsproject Buda. Via deze vitale coalities worden mensen anders bereikt, worden meer mensen anders bereikt, kunnen de private organisaties mensen bereiken die anders niet aan bod komen. Zoals hierboven aangegeven vinden we dat de overheid daarbij zelf kritisch moet zijn en constant bezorgd moet zijn over insluiting en uitsluiting.

De middelen voor vitale coalities hoeven niet noodzakelijk van de stedelijke overheid te komen. Er zijn veel middelen in de stad en die middelen zitten niet exclusief bij de overheid. Waarom niet meer werk maken van fondsen voor bepaalde programma's in de stad, daarom niet van het stadsbestuur? Bedrijven, NGO's, burgers,... zouden dan kunnen bijdragen in fondsen voor specifieke vormen van acties. Op die manier kunnen veel meer organisaties dan alleen de overheid tonen hoe participatief ze wel zijn ingesteld en hoe zeer ze hun collectieve verantwoordelijkheid willen opnemen.

Aanbeveling 16 **Over hybriden tussen overheid en burgermaatschappij**

Burgerinitiatief ontstaat op spontaan initiatief maar ook vaak als gevolg van initiatieven of programma's van gesubsidieerde non-profit instellingen, soms op impuls van mensen in overheidsdiensten. Ook een initiatief van deze instellingen of diensten kan een impuls zijn voor burgerinitiatief. We noemen dat hybride vormen van burgermaatschappij: geleidelijk worden deze initiatieven dan eventueel zelfstandig en gaan ze hun eigen weg. Het vergt van deze instellingen en diensten terughoudendheid, afstand kunnen nemen, autonomie aanmoedigen. Het is belangrijk om deze hybride zone te zien, te waarderen waar dit zich voordoet, het niet te bemoeilijken, de juiste mensen te selecteren die met deze hybriditeit kunnen omgaan en de wederzijdse verhoudingen geregeld kritisch te evalueren.

Het is essentieel dat publieke instellingen kritisch kijken naar de impact van hun werking op burgerinitiatief: een vorm van 'burgerchapseffectmeting' zou deel moeten uitmaken van de afweging over de doelmatigheid van beleidsinitiatieven. Hoe doelmatig is beleid als het burgerinitiatief vervangt, doodt of wegduwt? Anderzijds moet de overheid ook kritisch staan tegenover het burgerinitiatief en ze mag dat wegen tegen democratische normen. We bevelen deze wederzijdse kritische interactie aan omdat dit ook tot goede afspraken leidt over de wijze waarop een gedeelde verantwoordelijkheid kan opgenomen worden.

Aanbeveling 17 **Over kritisch kijken naar het ondersteuningsbeleid**

De stedelijke overheid moet kritisch zijn over haar ondersteuningsbeleid. Het ondersteuningsbeleid van de stedelijke overheid en van andere publieke actoren werkt vaak afhankelijkheidsbevorderend. Het bouwt door haar permanentie na verloop van tijd ook structurele uitsluiting in. Vaak is het ondersteuningsbeleid toch nog eerder gericht op denken vanuit de overheid, is het onvoldoende open voor innovatie en laat het te weinig bottom-up initiatief op eigen ritme toe. Het is vaak nog te klassiek en in zijn benadering te weinig divers. Ook anderen dan overheidsactoren kunnen de burgermaatschappij ondersteunen en ook in die zin moet ondersteuning vanwege de overheid voldoende open zijn. Het ondersteuningsbeleid zou veel meer nog actief moeten gericht zijn op het ondersteunen van brede coalities en netwerkvorming tussen organisaties in de burgermaatschappij. Samenwerking, netwerking zijn essentieel voor breed bereik en voor diep bereik. Het ondersteuningsbeleid zou incentieven voor samenwerking, projectwerking en netwerking moeten bevatten. We bevelen in het algemeen aan dat elke stad dit debat over het eigen ondersteuningsbeleid actief opneemt.

Aanbeveling 18 **Over kritisch kijken naar overlegstructuren**

We bevelen aan om de participatieorganisatie zelf tot voorwerp te maken van discussie en participatie. De patronen van het organiseren van overleg met de burgermaatschappij veranderen meestal minder snel dan evoluties in het veld. Op die structuren van overleg zetten zich administratieve gewoontes vast: elke sector zijn eigen adviesraad, lidmaatschap ligt vast, subsidies liggen vast. De doorwerking van deze tradities is vaak duurzaam, men is het nu eenmaal zo gewoon, ook al verandert het veld snel. Sommige adviesraden passen zich aan, er komen nieuwe adviesraden, andere blijven in die gewoontes steken. Deze 'participatie-infrastructuur' moet zelf ook geregeld voorwerp van discussie en van participatie zijn. Publieke evaluatie is nodig. We bevelen een geregelde audit aan van adviesstructuren, we pleiten ervoor om dergelijke structuren in elk geval altijd aan tijd te koppelen en geregeld te evalueren: werkt het nog, voor wie werkt het nog en op welke gronden zijn deze structuren nog legitiem?

Aanbeveling 19
Over de impact van centraal beleid

Op vele manieren hebben de centrale Europese, Federale en Vlaamse overheden door hun regelgeving impact op de burgermaatschappij in de stad. Omdat een actieve, creatieve en open burgermaatschappij een essentieel deel is van de 'participatie-infrastructuur' zou een stadsbestuur in overleg deze effecten moeten onderzoeken, zou het zich met deze effecten moeten bezig houden, er een stadszaak van maken en in dialoog met de burgermaatschappij actie ondernemen en actie steunen.

2.2 De burgermaatschappij in de stad

Inleiding

In de stad komen alle belangrijke vraagstukken van onze samenleving samen: de gevolgen van de risicomaatschappij, de toenemende diversiteit, de sociale kloof, de effecten van globalisering, de problematiek van duurzame ontwikkeling, de effecten van individualisering,... Niet alleen in de stad maar zeker in de stad ontstaan maatschappelijke patronen om met die problematieken om te gaan. Een autonome, innovatieve en dynamische burgermaatschappij is een essentiële vereiste om die patronen vorm te geven:

De burgermaatschappij vormt en sterkt mensen in hun individuele houding en keuzes ten opzichte van deze maatschappelijke veranderingen.

De burgermaatschappij draagt bij tot de kwaliteit van publiek debat (bij burgers onderling en in discussie met politici) over de maatschappelijke antwoorden op deze problematieken en laat mensen over zichzelf, over anderen en de samenleving leren door conflicten, door betekenis te geven aan ervaringen en door in de praktijk te handelen.

De burgermaatschappij is een essentieel deel van het politieke antwoord op deze problematieken. Voor nieuwe vraagstukken werken oude antwoorden niet meer voldoende. Dat geldt in het bijzonder voor het model van de klassieke representatieve democratie. Terugvallen op de routines, regels en hiërarchie van de representatieve democratie volstaat niet meer voor legitieme politiek die een antwoord wil formuleren op de huidige maatschappelijke problematie-

ken en veranderingen. De legitimiteit van de politiek hangt steeds meer samen met de kwaliteit van het democratische proces, met debat en deliberatie, met de kwaliteit van het maatschappelijk draagvlak, met de maatschappelijke coalities die worden gevormd, met handelende burgers in allianties met overheden. Daarin en daarvoor is het burgerinitiatief essentieel. In dit alles (debat, draagvlak, coalities, handelingspraktijken) speelt de burgermaatschappij een cruciale rol; ze draagt rond de maatschappelijke problematieken van deze tijd bij tot gemeenschapsopbouw en identiteitsvorming, tot het creëren van een toekomstperspectief, tot een participatieve democratie.

Om die redenen zouden afwegingen over de omgang met de burgermaatschappij en het effect van beleid op die burgermaatschappij een cruciaal onderdeel moeten zijn van een stedelijk participatiebeleid.

Veel motieven leiden tot burgerinitiatieven: twee voorbeelden uit Antwerpen

Spontaan burgerinitiatief ontstaat vaak vanuit een gevoel van onvrede. Zo is **StRatenGeneraal (SG)** in 1999 ontstaan als reactie op het rooien van de Japanse kerselaars rond het museumplein in Antwerpen. Zodra het nieuws de buurtbewoners ter ore kwam, werd een petitie gestart voor het behoud van de kerselaars. Naast de petitie werden nog verschillende acties ondernomen: vreedzame bezetting van het plein, contacten met de pers en gerecht, verspreiden van informatie,... Ondanks het protest werden de plannen toch doorgevoerd. Dit incident bracht mensen samen die het gemeenschappelijke gevoel deelden dat 'dit toch niet zo verder kon in Antwerpen'. De betrokken groep burgers is regelmatig blijven samenkomen en kreeg de naam StRaten-generaal, een open organisatie zonder vast ledenbestand. De organisatie legt zich toe op concrete en gevoelige dossiers rond duurzaamheid en leefbaarheid, zoals bijvoorbeeld het Kievitplein achter het centraal station en het dossier van de Oosterweelverbinding. SG mobiliseert de kennis en deskundigheid die bij bewoners zit, ontwerpt op die basis beleidsalternatieven en weegt zo nadrukkelijk op de besluitvorming.

Spontaan burgerinitiatief groeit ook uit het aanvoelen van een nood in de samenleving. Sinds 2000 organiseert de **vzw Meters & Peters** jaarlijks een **zomerschool** in de lokalen van een stedelijke basisschool. De vzw is een 100 % vrijwilligersorganisatie die door Nederlandse taalbevordering bijdraagt tot een betere integratie van jonge anderstalige nieuwkomers. De zomerschool is bedoeld voor jongeren van 6 tot en met 12 jaar, die nog maar korte tijd in de stad verblijven en die geen of een beperkte kennis hebben van het Nederlands. De kinderen krijgen gedurende zeven weken een taalbubbelbad Nederlands dat hen in staat moet stellen zich uit de slag te trekken in de basisschool. Er worden ook andere activiteiten georganiseerd waarbij hun vaardigheden worden ontwikkeld:

de vzw werkt voor specifieke projecten samen met onder andere Het Paleis en met het Antwerpse museum voor Schone Kunsten. De vzw biedt daarnaast ook taalondersteuning aan jongeren in scholen uit de verschillende netten en gaat voorlezen bij anderstalige nieuwkomers thuis. Het initiatief krijgt navolging in meerdere steden.

2.2.1 De burgermaatschappij omschreven: functies en vormen

A. *Burgermaatschappij: georganiseerde autonomie*

Waarom de term burgermaatschappij?

We gebruiken de term burgermaatschappij en niet middenveld. Vanuit een wetenschappelijke benadering zijn beiden perfect inwisselbaar. We gebruiken burgermaatschappij om twee redenen. Bij sommigen en in sommige contexten refereert het begrip middenveld naar discussies die vereenzelvigd worden met het historische debat over verzuiling en neo-corporatisme. En in het courante taalgebruik worden allerlei soorten burgercomités in de vorm van lokale initiatieven zelden spontaan bij het begrip middenveld gerekend.

Wat bedoelen we met burgermaatschappij?

Volgens Elchardus is een positieve definitie 'zo goed als uitgesloten'. Net door het autonome karakter van het middenveld is het schier onmogelijk om van buitenuit een vaste omschrijving aan te reiken: elke middenveldorganisatie zal zelf haar doelstelling, werkwijze en organisatievorm bepalen en dient daarbij over de grootst mogelijke autonomie te beschikken. Het is nu net een kenmerk van het middenveld dat het bevolkt wordt door de meest complexe, gevarieerde en vaak met elkaar in conflict zijnde organisatievormen¹⁵.

De meest voor de hand liggende positieve definitie is deze die het middenveld omschrijft aan de hand van de functies die het vervult. Hier sluiten de Vlaamse auteurs aan bij Habermas¹⁶: '... alle verenigingen, organisaties en bewegingen die min of meer spontaan zijn ontstaan en die ervoor zorgen dat de bekommernissen die in de privésfeer omtrent maat-

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Elchardus, M., Huyse, L. & Hooghe, M. (reds.) (2001). *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen : een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. Brussel: VUBpress.

¹⁶ Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Surhkamp Verlag, Frankfurt a.m.

schappelijke problemen ontstaan, opgenomen worden, aggregeren en versterkt in de politieke openheid worden gebracht'. In deze definitie valt het element 'omtrent maatschappelijke problemen' op. Het gaat om organisaties en bewegingen van burgers die 'politiek' bezig zijn, in de ruime betekenis die wij daaraan in onze visietekst geven. De graad en de aard van organisatievormen verschilt dus sterk. De nadruk valt hier op de functies die de burgermaatschappij vervult. Diels¹⁷ stelt dat de burgermaatschappij drie eigenschappen heeft:

- het gaat om een vrijwillige associatie van burgers in organisaties, netwerken en verbanden
- deze vrijwillige associaties dragen bij tot het publieke debat: publieke kennis- en meningsvorming over de meest uiteenlopende onderwerpen
- de burgermaatschappij is een aparte sfeer: niet gebaseerd op affectieve banden (kenmerkend voor de private sfeer), niet gestuurd door de overheid (kenmerkend voor de staat) en niet afhankelijk van de markt (winst nastreven als kenmerk van de profitsector). Beslissingen binnen deze sfeer binden ook alleen degenen die zich daar vrijwillig aan onderwerpen (beslissingen van de staat binden in principe iedereen).

Zo komen we tot onze eigen definitie die voor de omschrijving van de functies sterk aansluit bij en geïnspireerd is door de omschrijving die de 'Verenigde Verenigingen' in Vlaanderen gebruiken:

de burgermaatschappij is het gedifferentieerd en dynamisch geheel van organisaties en bewegingen die door burgers worden beheerd en die een autonome positie innemen tussen de private sfeer, de markt en de overheid. De burgermaatschappij vervult sociale functies (mensen verenigen, emanciperen en versterken van het sociaal kapitaal), democratische of culturele functies (deelnemen aan processen van betekenisgeving in de samenleving, behoeften formuleren, stem geven ten opzichte van maatschappelijke actoren) en politieke functies (impact op beleid, beleid vormen).

Een genuanceerde kijk op de burgermaatschappij: enkele voorbeelden

De burgermaatschappij in de stad is breed en veelvormig georganiseerd. De acties van de meer klassieke verenigingen zijn bekend en ook burgercomités lopen vaak in de kijker. We geven drie andere voorbeelden van het uiteenlopende karakter van de burgermaatschappij en van het

¹⁷ Diels, D. (1996). *Ondergesneeuwde sporen; Een andere visie op arbeid en burgerschap*. Leuven: Acco.

soort kennis dat we nodig hebben om genuanceerd te oordelen over belang en effecten.

Allochtonenverenigingen

In kringen van allochtonenverenigingen klinkt de klacht dat zij zich volgens de Vlaamse regelgeving moeten organiseren naar het model van de gelijkaardige Vlaamse landelijke verenigingen terwijl deze intern grondig van profiel en organisatie veranderen en ondertussen zelf dat model in vraag stellen.¹⁸ Deze verenigingen voelen zich, ook op lokaal niveau, ondergefinancierd, overbelast en overvraagd. Zij worden van alle kanten gesolliciteerd om aan allerlei zaken mee te werken, ook vanuit de overheid en publieke organisaties. De smalle basis waarop wordt gesteund om hen te subsidiëren komt niet overeen met de brede vragen en functies die men hen vraagt te vervullen.

Allochtonen worden sneller lid van een vakbond (ze worden lid via de werkplek) of van een vrouwenbeweging,... dan van klassieke verenigingen. Dit zijn organisaties met een lage instapdrempel. Daar staan bijvoorbeeld adviesraden tegenover met een hoge instapdrempel en een organisatie-model dat niet is aangepast aan patronen bij allochtonenverenigingen. De 'allochtoon van dienst' moet dan veel te veel verwachtingen in zich verenigen.

Allochtonen die lid zijn van een allochtone vereniging zijn ook meer lid van een Vlaamse organisatie (de 'bonding' bevordert de 'bridging'). Leden van zelforganisaties worden sneller lid van andere organisaties.¹⁹

Er is minder deelname van allochtonen aan het vrijwilligerswerk naar het klassieke Vlaamse model (dat meer steunt op formele lidmaatschappen), maar er is wel meer informele netwerking rond het gezin en familie, rond geloofsgenootschappen. Het concept lidmaatschap werkt niet goed bij allochtonen, maar het doet dat ook steeds minder bij de autochtonen (zie Dekker verder in deze tekst).

*Over lokale politieke partijen*²⁰

Er is een erosie aan de gang van de lokale partijafdelingen. Er zijn steeds minder leden en tussen twee stembuslagen leiden de afdelingen een sluimerend bestaan. Het aantal activiteiten daalt en pas in verkiezingstijd leven ze weer op. Nergens is de leegloop van politieke par-

¹⁸ Vlaanderen telt naar schatting een 1.200-tal (lokale) organisaties van etnisch-culturele minderheden of zelforganisaties (voor meer info, zie: www.minderhedenforum.be).

¹⁹ Van Craen, M., Vancluysen, K. en Ackaert, J. (2007). *Voorbij wij en zij? De sociaal-culturele afstand tussen autochtonen en allochtonen tegen de meetlat*. Brugge: Vanden Broele.

²⁰ Zie Buelens, J., Rihoux, B., Deschouwer, K. (2008). *Tussen kiezer en hoofdkwartier: de lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*. Brussel: VUBpress.

tijen beter waar te nemen dan op het lokale niveau. Het is daar immers dat de gewone burger lid wordt van een partij. De lokale afdelingen zijn steeds minder plaatsen waar de partijleden begeleid worden; integendeel, het zijn vaker structuren die alleen nog in beweging komen in de (pre)verkiezingsperiode en die tegelijk een hele reeks diensten leveren (cliëntelisme) tijdens de bestuursperiode.

De grootste moeilijkheid bij de lijstvorming is het gebrek aan interesse voor de politiek bij potentieel interessante kandidaten; de lokale afdelingen doen vaak beroep op hun contactpersonen in het verenigingsleven (meer dan in 2000). De troeven van deze kandidaten zijn de lokale verankering in het verenigingsleven of in de buurt. Partijen die veel contacten hebben met jeugd-, vrouwen-, bejaarden- en migrantenorganisaties hechten meer belang aan diversiteit op hun lijsten. Deze partijen hechten ook systematisch meer belang aan de vertegenwoordigende functie van politieke partijen. Bij de samenstelling van de kieslijsten wordt steeds meer een beroep gedaan op kandidaten uit het verenigingsleven (van buiten de partij).

*Karnaval in Aalst*²¹

“Carnaval heeft ook een sterke sociale functie voor de duizenden medewerkers... Geen enkele klus wordt uitbesteed...dat zorgt niet alleen voor een sterke band, het is ook een ervaring waar je veel van opsteekt; carnaval komt uit de basis van de maatschappij; jongeren leren hier voor het eerst wat discipline is: samenwerken, met geld omgaan, in veel gevallen leren ze hier ook een vak. Ook al trappen we veel lol, je leert hier wel je verantwoordelijkheid op te nemen. ... elk jaar moet de groep een hoop beslissingen nemen en daarbij komt het wel eens tot conflicten. Maar meestal komen we er, na een vergadering met de groep, wel uit. De groepen moeten rekening houden met de veiligheid, de andere groepen, de politie, de brandweer, het stadsbestuur, noem maar op.”

B. Delen van de definitie belicht

We lichten aspecten van deze definitie toe.

Gedifferentieerd en dynamisch geheel van organisaties

Het gaat om een zeer gedifferentieerd geheel van organisatievormen dat ook voortdurend in beweging en verandering is naar types, thema's, schalen,... De definitie moet dus per definitie open zijn. Een harde omschrij-

²¹ De Bisschop, I. “Orde, discipline en daarna pas zuipen. Sociale rol van carnaval is niet te onderschatten”. De Standaard, 2 februari 2008.

ving heeft weinig zin net omwille van die voortdurende dynamiek. We geven hier alleen maar een opsomming om aan te geven waar we het over hebben en om de verscheidenheid te laten zien.

Krijnen heeft het over netwerken in de sfeer van zorg-, hulp- en dienstverlening zoals zelfhulpgroepen, ziekenvervoer, buurtbeheer,... Hij spreekt over zelforganisaties als vakorganisaties, mutualiteiten, werkgeversorganisaties, socio-culturele organisaties, actiegroepen. Deze zijn meer dan de eerste categorie sterker op het politieke gericht. En tot slot onderscheidt hij de private non-profit organisaties in de verzorgingsstaat die vanuit particulier initiatief zijn ontstaan, door particulieren worden beheerd en erkend en gesubsidieerd worden door de overheid.²² Over die laatste categorie hebben wij het hieronder ook nog in het bijzonder.

Binnen deze benadering is een gedetailleerde categorisering nagenoeg onmogelijk. We kunnen indicatief over soorten organisaties spreken. We hebben de socio-culturele verenigingen die zelf ook weer een koepelterm zijn gaande van zeer grote landelijke organisaties met een sterk geprofessionaliseerde werking tot zeer kleine lokale organisaties zoals majorettenverenigingen, amateurtoneel, muziekverenigingen,... De waaier van sport- en recreatieve organisaties is al even breed en bevat ook de grote organisaties met professionele uitbouw tot de vissersclub, de aquariumvereniging, de vogelpikclub, het amateurvoetbal in bedrijven, vanuit caféploegen. In de sfeer van het socio-economische zijn er niet alleen de genoemde grote sociale organisaties maar ook de NGO's inzake ontwikkelingsamenwerking, de coöperatieve bewegingen, de zelforganisaties van armen en gehandicapten,... De categorie van de lokale burgerinitiatieven is ook weer ruim en vaak al verweven met de vorige groepen: van organisaties die zijn ingebed in of ontstaan uit landelijke bewegingen of organisaties (bv de oudercomités in het onderwijs, lokale afdelingen van Natuurpunt, van de vredesbeweging, van NGO's,...) tot de zeer lokale en soms tijdelijke actiecomités in de sfeer van milieu, veiligheid, energie,... Een relatief recent fenomeen zijn de lokale burgergroepen in de sfeer van de media: stedelijke internetkranten, buurtgebonden websites, weblogs, lokale radio,...

Apart van deze statische indeling kunnen we spreken over de samenwerkingsverbanden die ontstaan tussen organisaties van de burgermaatschappij. Die *coalities* vormen op zich nieuwe vormen van organisaties. Het gaat om samenwerkingsverbanden voor een bepaald doel, programma of een gezamenlijke actie. Het lijkt erop dat deze netwerken van organisa-

²² Krijnen, H.(1992). *Strategie en management*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

ties toenemen: samenwerking realiseren hoort meer en meer bij het basis-instrumentarium van de burgermaatschappij. Die netwerken worden nieuwe types van organisatie.

De breedheid gaat niet alleen over de soorten organisaties maar ook over de breedheid van de maatschappelijke domeinen. Burgermaatschappij wordt het meest vereenzelvigd met het socio- culturele en de domeinen van welzijn en gezondheid. Dat perspectief kan te beperkt zijn: tradities zoals het sociaal overleg in bedrijven zijn zodanig ‘ingeburgerd’ dat ze uit beeld dreigen te vallen. Dat steunt op organisaties die vanuit autonoom burgerinitiatief zijn gegroeid. De burgermaatschappij in de sociaal-economische sfeer in de stad (in bedrijven, sectoren,...) vormt dan één sociale infrastructuur naast deze op het vlak van wonen, milieuzorg, mobiliteit, cultuur, welzijn,... Als dan bijvoorbeeld in het sociaal overleg op bedrijfsniveau aandacht is en acties ontstaan voor bijvoorbeeld kinderopvang, voor mobiliteit, voor milieuzorg, voor diversiteit,... dan worden de interferenties van de domeinen in de stad duidelijk.

Tussen deze domeinen bestaan in de steden via mensen en organisaties veel dwarsverbanden en dat is nog een reden om voorzichtig te zijn met classificeren. Tussen deze groepen is veel overlap, mensen kunnen lid zijn van verschillende soorten organisaties, organisaties kunnen tot verschillende domeinen behoren, sleutelfiguren leggen bruggen tussen organisatievormen.

Functies

“De burgermaatschappij vervult sociale functies (mensen verenigen, emanciperen en versterken van het sociaal kapitaal), democratische of culturele functies (deelnemen aan processen van betekenisgeving in de samenleving, behoeften formuleren, stem geven ten opzichte van maatschappelijke actoren) en politieke functies (impact op beleid, beleid vormen).”

De definitie toont al aan dat er grote verwachtingen worden gesteld aan de burgermaatschappij: ze vervult sociale, democratisch-culturele en politieke functies. Welke organisaties welke functies vervullen is echter niet in het algemeen en op basis van bijvoorbeeld alleen maar statuten te zeggen. Dat vergt empirische analyse en dat empirische beeld kan wellicht per stad (ook voor dezelfde types van organisaties) verschillen. Het beeld evolueert ook in de tijd: functies van bepaalde organisaties zwakken af, bij andere versterken ze of de balans tussen de functies evolueert bij organisaties. Het hangt van de contexten af: waar sommige organisaties zich

op de eerste functie concentreren (sociale functie), kunnen gelijkaardige organisaties in een andere context wel ook de andere functies (democratisch-culturele en politieke) opnemen.

1 De burgermaatschappij vervult sociale functies: ze brengt mensen bijeen, emancipeert mensen om voor zichzelf en hun belangen op te komen en draagt (niet alleen uiteraard) in belangrijke mate bij tot het sociaal kapitaal in de stad (het versterken van het vertrouwen van mensen in zichzelf, in elkaar en in de samenleving). De burgermaatschappij ondersteunt en sterkt mensen in hun individuele houding en keuzes ten opzichte van deze maatschappelijke veranderingen. Het geeft mensen doorheen het contact met andere mensen een positie ten opzichte van maatschappelijke veranderingen en het draagt bij tot het formuleren van hun belangen. In die betekenis is de burgermaatschappij een mogelijke bron van 'empowerment' van mensen, maar ook van identiteitsvorming, van betrokkenheid.

2 De burgermaatschappij vervult democratisch-culturele functies: ze brengt mensen in en via organisaties democratische vaardigheden bij, stimuleert het publieke debat, voedt democratische conflicten en zorgt mee voor democratische conflicthantering. De burgermaatschappij draagt zo bij tot processen van gemeenschapsvorming en biedt kaders voor sociale leerprocessen bij mensen over zichzelf, over de samenleving, over hun eigen belangen en standpunten en die van anderen. We spreken daarom over democratisch-culturele functies omdat ze mensen betekenis laten geven aan zichzelf en hun relaties met anderen.

3 De burgermaatschappij vervult politieke functies: ze heeft impact op beleidsvorming en op beleidsevaluatie, ze draagt bij tot een draagvlak voor nieuw beleid of tot het beëindigen van beleid. De burgermaatschappij ondersteunt mensen om eigen verantwoordelijkheid voor de publieke zaak op te nemen, daardoor zelf aan politiek te doen en zo in de meest fundamentele zin te participeren: rechtstreeks en door praktijken bij te dragen tot de samenlevingsopbouw. Zo vormt de burgermaatschappij nieuwe democratische praktijken: ze verbindt de representatieve met de participatieve democratie en geeft zo nieuwe inhoud aan de legitimiteit van de representatie. Die democratische praktijken en verbindingen zijn essentieel om complexe, veelvoudige en gedifferentieerde problematieken in onze samenleving maatschappelijk vorm te geven.

Bij deze functies passen evenwel ook kritische kanttekeningen.

Niet alle soorten organisaties vervullen dezelfde functies. Organisaties kunnen zeer gericht zijn op het sociaal kapitaal en geen verdere ambities

hebben. Welke functies ze vervullen is erg contextgebonden. Wie ze daarbij bereiken is dat evenzeer. Zo lijkt onderzoek erop te wijzen dat bepaalde groepen systematisch minder participeren in organisaties met eerder politieke functies. In de wijze waarop de burgermaatschappij werkt kunnen zelf ongelijkheden zitten en ongelijkheden kunnen worden versterkt, verschillen tussen burgers kunnen worden uitgediept,...²³

Er spelen ook in de burgermaatschappij soorten burgerschapsopvattingen door elkaar. De betekenis van verenigingen en organisaties is ook in deze betekenis contextgebonden. De vraag is dus: tot welke soorten burgerschap dragen deze organisaties bij? Dragen ze allemaal bij tot het relationeel burgerschap zoals we dat in hoofdstuk 1 hebben omschreven? Dragen organisaties eerder bij tot gesloten gemeenschappen, zetten ze eerder mensen tegen elkaar op dan dat ze deze met elkaar in contact brengen, dragen ze bij tot een gesloten communitaristisch discours van wij en zij, van rechten en plichten die onaantastbaar lijken? De beleidsmatige vraag is daarom: op welke manier dragen organisaties bij tot welk soort burgerschap en op welke manier worden zij daarin al dan niet door de overheid maar ook door andere maatschappelijke actoren gesteund, op welke manier wordt hun invloed op het beleid versterkt, geduld, opgenomen, ondersteund, tegengewerkt, gemarginaliseerd,...? We raken hier de rol van de overheid maar ook de beleidskeuzes die de overheid in haar omgang met de burgermaatschappij maakt. De relatie tussen overheid en burgermaatschappij mag daarom niet kritiekloos zijn.

Autonomie en wisselwerking

De burgermaatschappij is geen vaststaand gegeven: het is een ruimte tussen de private en de publieke sfeer waarin belangrijke waarden (vrijheid, gelijkheid, openbaarheid) tot uiting worden gebracht. Door haar bestaan, functioneren en evoluties construeert de burgermaatschappij mee de begrenzing van de private en publieke sfeer. Het is door het bestaan van deze aparte sfeer van de burgermaatschappij dat de andere sferen voortdurend ook aan kritiek worden onderworpen, worden getoetst en dat geldt dus zowel voor de markt, de private sfeer als voor de overheid. Daarin ligt het grote belang van de autonomie die in onze definitie zo sterk wordt beklemtoond.

De drie genoemde functies van de burgermaatschappij moeten dus gezien worden in relatie tot hun effecten op het gedrag van bedrijven. Het zijn organisaties uit de burgermaatschappij die bedrijven dwingen om met

²³ Loopmans, M. (2007). Ibid.

meer rekening te houden dan met de P van Profit maar ook de P van 'people' en de P van 'planet' in de bedrijfsbeslissingen mee te nemen. Het zijn vaak burgerorganisaties die overheden onder druk zetten om het gedrag van bedrijven via regelgeving te sturen.

De wisselwerking geldt ook voor de verhoudingen tot de privésfeer: het is onder andere door discussies in de burgermaatschappij dat de privésfeer wordt beïnvloed (zie positie van vrouwen, zie discussie over rechten van kinderen, zie discussie over de rol van religie,...). In die zin is ook de private sfeer mede door het functioneren van de burgermaatschappij te beschouwen als een gepolitiseerde ruimte (machtsverhoudingen tussen man en vrouw, relaties met kinderen) en is die nooit als zodanig zuiver privaat.

De invloed vanuit de burgermaatschappij op de overheid tenslotte kan betekenen dat deze organisaties bijdragen tot draagvlak voor beleid, dat ze kritiek opbouwen op bestaand beleid, dat ze bijdragen tot beleidsverandering, burgers stimuleren tot gedragsverandering en zo overheidsbeleid versterken of verzwakken. Een belangrijke functie is de innovatie in de samenleving door nieuwe initiatieven die eventueel aanleiding kunnen zijn tot nieuw beleid.

De burgermaatschappij ondervindt natuurlijk zelf ook voortdurend invloed vanuit de private sfeer (individuele keuzes die burgers maken), vanuit de overheid (effect van overheidsinstrumenten zoals subsidies) en vanuit de markt (het sturende effect van de markt en van bedrijven op gedrag van mensen). De discussie over de te drukke loopbanen van jonge ouders bijvoorbeeld heeft zowel te maken met individuele keuzes, keuzes van bedrijven in de manier waarop zij werken, keuzes van de overheid inzake loopbaanbeleid en ondersteuning van werkende koppels (kinderopvang,...). Dat alles werkt in op het gedrag van mensen die zo druk bezig zijn dat ze nauwelijks nog tot engagement in de burgermaatschappij kunnen komen.

De balans tussen staat, burgermaatschappij, private sfeer en markt is voortdurend in beweging en die balans is het voorwerp van ideologische discussies en dus van politiek. Deze analyse kunnen we in dit rapport natuurlijk niet grondig maken en die zou ook per groot beleidsdomein in onze samenleving apart moeten worden gemaakt (voor de verschillende onderdelen van de sociale zekerheid, voor de gezondheidszorg, voor ouderenzorg, voor kinderopvang,...). De discussie over de trend naar steeds meer vermarkting hoort op dit niveau thuis. In de mate de markt als leidend principe steeds meer gaat domineren, zou er ook steeds minder van wisselwerking sprake zijn. Het marktprincipe legt de verantwoordelijkheid bij de individuele burger en plaatst die in een individuele relatie

tot de aanbieders. Waar de invoering van marktprincipes in de plaats komt van groepsinitiatieven van burgers kan dit het gevoel van solidariteit ondermijnen, kan het collectieve initiatieven van burgers marginaliseren en kan het natuurlijk vooral economisch zwakkere burgers nog meer in de problemen brengen. Het marktprincipe op zich staat daarmee niet ter discussie wel de verhouding en invloed van de invoering van marktprincipes op systemen die nu sterk steunen op burgerinitiatief en op groepsvorming tussen burgers. In elk geval heeft privatisering en vermarkting grote invloed op de relaties en de wisselwerking tussen publieke en private sfeer. In kringen van de burgermaatschappij zelf maakt men zich evenzeer zorgen over de toegenomen klantachtige of vermarkte relaties in de eigen omgang tussen organisaties met hun leden/klanten, waardoor de andere meer groepsgebonden en politieke functies van de burgermaatschappij onder druk dreigen te komen. De vermarkting vertakt zich dus ook in de organisaties van de burgermaatschappij zelf.

De autonomie in de verhouding tot de sferen van staat, markt en de private ruimte is essentieel maar dat kenmerk is zelf ook voortdurend in beweging en per soort organisatie te nuanceren, naar plaats en naar tijd. Bovendien kunnen organisaties breed actief zijn zodat de balans van autonomie per onderdeel van hun werking kan verschillen. Maar in elk geval is autonomie voor het vervullen van de hierboven beschreven functies cruciaal: het is maar door deze autonomie dat de burgermaatschappij haar eigen rol kan spelen in het krachtenveld tussen overheid, markt en de private sfeer.

C. Burgermaatschappij in hybride vormen

Historisch zijn belangrijke delen van de burgermaatschappij nauw verbonden met de constructie van de moderne democratie en van de verzorgingsstaat. De samenwerking tussen overheid en private initiatieven liet toe uit te gaan van het principe dat de overheid niet tussenkomt in de private sfeer tegelijk met het nemen van overheidsmaatregelen voor meer kansengelijkheid. Zo kwam een subtiel en delicaat evenwicht tot stand in netwerkachtige stelsels tussen overheid en private initiatieven op het vlak van onderwijs, gezondheidszorg, welzijnszorg, ... Op belangrijke domeinen van onze samenleving is het daarom minder een discussie over autonomie of afhankelijkheid, dan wel een discussie over hoe de samenwerking tussen overheid en private initiatieven evolueert, eventueel onder druk staat van vermarkting. We spreken daarom beter over verschuivende verhoudingen en verschuivende grenzen tussen overheid, burgerorganisaties en markt waardoor ook de grenzen tussen de sferen niet altijd scherp te trekken zijn. Op de brug tussen de sferen ontstaan gemengde types van

organisaties: overheidsbedrijven die (tendele) marktgericht werken, profitbedrijven die sterk voor de overheid werken, vormen van publiek-private samenwerking, netwerken tussen overheden en burgerorganisaties. Op deze discussie over de basispatronen van onze maatschappelijke organisatie kunnen we in het kader van dit rapport niet verder ingaan.

Tussen staat en burgermaatschappij doen zich in elk geval interessante interacties voor die het beeld complexer maar ook rijker maken. Door de blik te richten op die hybride zone tussen de sferen willen we de aandacht van de stadsbesturen vragen voor wat in de stad gaande is en wat het belang daarvan voor de burgerparticipatie kan zijn.

Private non-profit organisaties in netwerken

In Vlaanderen is er een heel groot veld van organisaties die vanuit vrijwillig initiatief van burgers zijn gegroeid en die nu voor een belangrijk deel erkend en betoelaagd worden door de overheid. Dat geheel van private non-profit organisaties vinden we in het vakbondswerk, onderwijs, welzijns- en gezondheidszorg, vormingswerk, opbouwwerk, socio-cultureel werk, jeugdwerk, ouderenzorg, migrantenorganisaties,... Ze bevinden zich tussen de staat en de burgermaatschappij. In die hybride zone hebben zij altijd een eigen beleidsruimte, ook binnen de opgelegde overheidsprogramma's en criteria. Tussen overheid en organisaties bestaan overigens vaak intense contacten en interpersoonlijke banden. Ze worden vaak beheerd door vrijwilligers en dat leidt tot een subtiele en spannende interactie met de professionelen. Veel van wat in dit rapport over stedelijke participatie wordt gezegd, gaat eigenlijk ook op voor de interne democratie en participatie in deze organisaties. Vanuit hun eigen beheersvormen, gesteund op vrijwilligers, zijn zij deel van de burgermaatschappij, zij het dat het element autonomie in de omgang met de overheid minstens complex is en voor die hybriditeit zorgt.

Vanuit de acties, projecten, programma's, dienstverlening die zij aanbieden brengen zij burgers bijeen in door deze instellingen of diensten gecreëerde settings of knopen zij aan bij settings van burgers die zij dan vervolgens ondersteunen, versterken, uitbreiden maar die ze ook kunnen overnemen, te zeer willen sturen, te sterk professionaliseren. Die verhouding is dus delicaat, net zoals dat het geval is voor de verhouding tussen overheid en initiatieven vanuit de burgermaatschappij. In die spannende verhouding en vanuit deze non-profit organisaties wordt gewerkt aan gemeenschapsvorming, aan versterking van het sociaal kapitaal, aan beleidsbeïnvloeding. Als een volkshogeschool of een vereniging langdurig werkt rond duurzaam energieverbruik stimuleert zij door haar acties niet alleen vormen van sociaal kapitaal tussen de deelnemers, maar kan die

actie geleidelijk een sterke politieke functie in de stad vervullen. Vanuit die private non-profit instellingen ontstaan vaak weer nieuwe burgerinitiatieven die vervolgens hun eigen weg gaan. Een private onderwijsinstelling kan zelf een oudercomité oprichten dat geleidelijk door de ouders wordt overgenomen en zelfstandiger wordt. Het opbouwwerk kan door intensieve acties mensen in de buurt bij elkaar brengen die vervolgens hun eigen werking uitbouwen.

We zien in steden dergelijke netwerken groeien rond asielproblematiek, mobiliteit, cultuur, jeugdwerking,... De verschillende componenten van deze netwerken, zowel de professionele private non-profit organisaties die werken met vrijwilligers als de burgerinitiatieven, vinden daar baat bij. Professionelen van deze instellingen zijn dan ook vaak persoonlijk betrokken en worden mee als bewoner of gebruiker van de stad aangesproken. Net in en doorheen het subtiele maar dus steeds ook delicate spel tussen gedrag van professionelen en van vrijwilligers en de bijdragen vanuit het autonome burgerinitiatief ontstaat meerwaarde. Een netwerk is meer dan de som van de delen en ontwikkelt vaak een eigen dynamiek. Daarbinnen is er dan een permanente discussie over rollen en verhoudingen en daar horen ook stevige conflicten bij. Dat zijn indicaties dat het om netwerken gaat.

Publieke non-profit en overheidsorganisaties in netwerken

Het hybride karakter van de burgermaatschappij kan ook op de overheid zelf worden toegepast. 'De' overheid is een grote en complexe organisatie met vele kamers. We hebben het over de publieke non-profit organisaties zoals OCMW's, sociale huisvestingsmaatschappijen, stedelijke onderwijsinstellingen,... en over ambtelijke diensten binnen de klassieke overheid zelf.

Bij sommige van deze publieke actoren en als gevolg van hun acties kan evenzeer sprake zijn van projecten, programma's of diensten waarbij initiatieven worden gelanceerd die leiden tot het activeren van burgers, die door burgers worden overgenomen. We denken aan actieve jeugddiensten, diensten van OCMW's, cultuurdiensten, wijkdiensten, stadsdiensten die allochtone organisaties stimuleren,... Acties zoals 'wijk aan zet' bijvoorbeeld in Gent worden opgezet door de dienst gebiedswerking en ze stimuleren burgerinitiatief. Maar dat geldt dus uiteraard maar voor selectieve delen van het overheidsapparaat en doet zich vooral voor in diensten die intens en rechtstreeks met burgers werken. Het doet zich zeker niet overal in dezelfde soort diensten voor. Ook overheidsdiensten in de persoon van gedreven ambtenaren of politici kunnen vervolgens deel zijn van de netwerken die we hierboven hebben beschreven.

Belangrijk is het mogelijke verschil in perceptie tussen goedmenende politici en ambtenaren en de manier waarop burgers deze initiatieven ervaren. Er kan veel ruis zitten op het verschil in perceptie. Het is immers mogelijk dat de overheid met eigen initiatieven dwars door burgerinitiatief en netwerken fietst, deze kapot maakt, delen ervan overneemt en vervolgens doet doodbloeden. De toegenomen professionalisering van de stedelijke organisaties lijkt de twee tendensen tezelfdertijd te stimuleren: zowel meer ruimte voor verfijnde rollen in netwerking als meer eigen professioneel initiatief met vaak belangrijke maar zelden ingeschatte impact. Het is een fenomeen dat zich, zoals hierboven aangegeven, ook kan voordoen in de verhouding met de eerder beschreven private non-profit organisaties: ook bij hen kan de professionalisering erg sturend werken op de verhouding met de burgerinitiatieven.

De Site in Gent: een voorbeeld van een 'hybride' en een netwerk

In de wijk Rabot in Gent ontwikkelde de vzw Rocsa ²⁴ een veelvoudige werking met vrijwilligers en organisaties uit deze zeer multiculturele en kansarme buurt. De centrale plaats (de site) was de grote lege vlakte op het terrein van een voormalige fabriek. Die werd omgetoverd tot een tijdelijk activiteitenterrein met en voor de buurt (volkstuintjes, openluchtcinema, verkeerspark, buurtbarbecue, voetbalterreinen en eigen voetbalploeg, kunstenaarsdorp,...). Het doen, op vele manieren, zorgde voor veelvormige betrokkenheid en activeerde mensen in nieuwe samenwerkingsverbanden. De werking had ook invloed op de stedelijke plannen om van het terrein een groot huisvestingsproject te maken. De werking is voor de stad een platform voor participatie bij stadsvernieuwing.

De dienst Stedelijke Vernieuwing en Gebiedswerking van de stad Gent initieerde het project en heeft in de vzw Rocsa de meest geschikte uitvoerder gevonden. De stad subsidieert de vzw via de Dienst Kunsten. De vzw is erkend door de Vlaamse overheid als sociaal-artistische werking (kunstendecreet) en als innovatief project in het kader van het Vlaams stedenbeleid. De vzw wordt beheerd door vrijwilligers maar enkelen van hen zijn ook ambtenaar bij de stad Gent. De banden tussen de vzw en stadsdiensten zijn direct en intens. Leden van de vzw en van de Gebiedswerking van de stad zitten de stuurgroep met de betrokken partners voor (de gesubsidieerde Samenlevingsopbouw, het Buurtwerk van de stad, de vzw Jong, de dienst Kunsten en de dienst Jeugd van de stad).

De vzw werkt samen met de vzw Samenlevingsopbouw die grotendeels door de Vlaamse overheid wordt gesubsidieerd maar voor haar plaatselijke werking een convenant heeft met de stad Gent. Samenlevingsopbouw is samen met vzw Rocsa de mede – uitvoerder die vooral de

²⁴ Voor meer info, zie: www.rocsa.be

participatie bewaakt en de band met het stadsvernieuwingsproject. Dit netwerk is een voorbeeld van wat we in deze tekst met 'hybride' werkingen bedoelen: niet zuiver privaat, niet zuiver publiek maar een vermenigving via netwerken tussen professionelen van een vzw, professionelen en diensten van de stad, autonome burgerorganisaties en enkele sleutelpersonen in de wijk, actieve burgers uit de culturele sfeer en vrijwilligerskernen in de wijk. Interessante effecten zijn: samenwerking tussen bewoners en trots (we kunnen iets), het gevoel dat door dingen te doen betrokkenheid wordt versterkt.

2.2.2 Beleidskader voor de omgang met de burgermaatschappij

We hebben in het eerste deel het belang van een actieve burgermaatschappij beschreven. In dit deel schetsen we een beleidskader voor stedelijke overheden in de omgang met de burgermaatschappij. Wat we hiermee willen bereiken is dat deze overwegingen expliciet deel worden van het participatiebeleid van stadsbesturen. Die koppeling wordt naar ons aanvoelen veel te weinig gemaakt. Er zijn enerzijds participatie-initiatieven, anderzijds is er de steun voor het verenigingsleven. Die lijken wel los van elkaar te staan. Zelden worden de beide expliciet met elkaar verbonden en vormt die verbinding de basis voor het participatiebeleid. Die koppeling wel maken en beide met elkaar verbinden: dat is de richting die we met dit beleidskader uit willen.

A. *Vertrouwen in, kansen voor de burgermaatschappij ?*

De afwegingen inzake de verhouding tussen delen van de burgermaatschappij en de overheid vormen al eeuwenlang een van de belangrijkste grondleggers van de politieke en bestuurlijke vormgeving van onze samenleving. Daarin zijn enkele continentale landen en met name zeker ons land specifiek en uniek. Al in het verre verleden waren vormen van publiek-private coalities een basiskenmerk. Burgerinitiatief of zelfsturing was vaak het dominante beginsel dat tot nieuwe maatschappelijke initiatieven leidde (zie coöperatieven, lokale initiatieven inzake sociale zekerheid,...). Discussies over subsidiariteit waren en zijn permanent aanwezig en hebben in de laatste eeuw tot unieke bestuurlijke combinaties geleid waarbij overheden en burgerinitiatief taken verdelen en partnerschappen vormgeven vanuit autonoom burgerinitiatief. Dat heeft geleid tot vormen van gezamenlijk beheer in de sociale zekerheid en de gezondheidszorg, tot de uitbouw van het sociaal overleg. Het heeft geleid tot stelsels van bestuur op het vlak van onderwijs, gezondheidszorg en welzijnswerk waarbij autonome private non-profit organisaties in netwerken met over-

heden betrokken zijn en waarbij de onderlinge taakverdeling en taakafstemming in de regelgeving een voortdurende bron van discussie en conflict is, het beste bewijs overigens dat er nog steeds sprake is van autonome initiatieven.

Dat is voor ons doel belangrijk: het geeft aan dat in ons land en in onze steden een publieke cultuur aanwezig is waarin dit debat kan worden ingebed. Een blik op het buitenland leert ons dat wat daar nu op de agenda staat inzake coproductie, netwerking tussen overheid en burgers, in ons land vaak al ingeburgerd is (vaak wordt daarvoor het moeilijk te vertalen begrip 'governance' gebruikt). De discussie over de verhouding tussen de burgermaatschappij en de overheid is dus helemaal niet nieuw, de termen van de discussie horen bij het waardevolle en beschermde bestuurlijke erfgoed. Het geeft ook aan dat op dit vlak bestuurlijke ervaring is, dat er praktijken bekend zijn, dat instrumenten vertrouwd zijn om coalities uit te bouwen. Maar als zowel de burgermaatschappij als de overheid veranderen, dan is er ook nood aan een voortdurende bijstelling van deze discussie aangepast aan de veranderende contexten. Er is dus nood aan de nodige discussieruimte om de al uitgebouwde stelsels ook kritisch te kunnen bekijken en in het perspectief te plaatsen van actuele maatschappelijke veranderingen en van veranderingen van de burgermaatschappij zelf. Andere maatschappelijke problematieken, andere contexten, andere organisatievormen van en ontwikkelingen in de burgermaatschappij en bij de overheid zelf vragen om geregelde herijking van de relaties en verhoudingen zoals die tot stand zijn gekomen en tot bepaalde bestuursvormen en routines leiden. Dat kan tot spanningen leiden omdat zich op de bestaande verhoudingen ook macht heeft vastgezet, bepaalde invloedsverhoudingen en een bepaalde cultuur die weerstandig wordt ten opzichte van veranderingen.

Een strategische basiskeuze

Het is op de eerste plaats belangrijk dat stadsbesturen en andere maatschappelijke actoren in de stad het belang zien en erkennen van een actieve, dynamische en innovatieve burgermaatschappij. Dat is de essentie van wat we een algemene strategie zouden kunnen noemen: vanuit dat belang redeneren en handelen. Dat zou ook betekenen dat deze afwegingen stadsbreed worden gehanteerd als uitgangspunt, als basiscriterium, als toets voor het ontwikkelde, geplande nieuw beleid en bij de evaluatie van lopend beleid. Wat is de impact (geweest) van gepland of van gevoerd beleid op de burgermaatschappij en omgekeerd: wat is de impact van de handelingspraktijken in de burgermaatschappij voor het door de overheid al dan niet te ontwikkelen beleid? Als men de basiskeuze van het belang van de burgermaatschappij voor een participatieve stad deelt,

dan zou men ook het belang moeten zien om deze vragen tot beleidsafwegingen te maken. Men heeft het vaak over efficiëntie en effectiviteit van beleid. Dat zijn belangrijke waarden maar in de afweging daarvan is tot nu toe weinig oog geweest voor het criterium van de impact van beleid op de burgermaatschappij en omgekeerd. We pleiten niet voor de invoering van nog maar eens een 'effectmeting' maar deze afweging zou in de beleidsafwegingen en in de evaluatie van efficiëntie en effectiviteit van ontwikkeld of gepland beleid centraler moeten staan dan nu het geval is: in welke mate stimuleert het overheidsbeleid de burgermaatschappij, in welke mate brengt het deze schade toe, hoe werkt het overheidsbeleid door in de dynamiek, in de mogelijkheid tot innovatie en spontaan initiatief? Dat is een tot nu toe verwaarloosd criterium als het over effectiviteit van beleid gaat.

Ruimte voor burgermaatschappij?

De uitbouw van de verzorgingsstaat en de toegenomen professionalisering versterkten de bestuurlijke impact van de overheid in allerlei stelsels van regelgeving en eigen plannen vanuit een bestuurlijke rationaliteit. Vanuit het algemene belang dat we als samenleving hebben bij een actieve burgermaatschappij, leidt dat tot volgende kritische vragen die het debat in elke stad kunnen sturen:

Neemt de (stads)overheid niet te zeer, te veel en te snel taken op of taken over die door de burgermaatschappij werden vervuld, of die evengoed, zoniet beter door de burgermaatschappij kunnen worden opgenomen? Welke taken kunnen beter worden overgelaten aan de burgermaatschappij? Dit raakt het debat over kerntaken en subsidiariteit. Dat betekent evenwel ook dat op bepaalde domeinen sprake kan zijn van een sterkere overheidsrol die nu eventueel ook te weinig wordt opgenomen.

Krijgt zelforganisatie nog wel voldoende kansen in onze sterk gereguleerde en bureaucratisch georganiseerde maatschappij? Staat de autonome sfeer van de burgermaatschappij onder druk? Vinden mensen het nog de moeite, zijn ze nog gestimuleerd om zelf initiatief te nemen of is het afhankelijkheidsgevoel van de overheid zo dominant dat mensen het niet meer de moeite vinden of niet meer zinvol vinden om nog eigen initiatief te nemen? Is onze samenleving dusdanig te organiseren dat mensen meer tijd, ruimte en goesting krijgen om burgerinitiatief te nemen? Dat overstijgt natuurlijk het stadsniveau maar het raakt ook het stadsniveau. Het raakt de manier waarop onder andere door regelgeving mensen niet meer de goesting hebben of de kans zien om eigen initiatief te nemen.

De uitbouw van de verzorgingsstaat leidde tot centralisatie en tot uniformiteit van beleidsprogramma's. Dat staat tegenover een ondertussen toegenomen individualisering en een toegenomen differentiatie van burgers, van lokaliteiten, van netwerken, van lokale dynamieken. Het is nodig om differentiatie en diversiteit in onze samenleving als waarde te erkennen en er gepast op in te spelen: het is voor de overheid onmogelijk om voor allerlei inhoudelijke programma's zelf uniforme beleidsdoelstellingen voorop te stellen en vervolgens ook nog eens te bepalen hoe die moeten worden bereikt. Het valoriseren van differentiatie is een waarde op zich en het is daarin dat de kracht van de burgermaatschappij tot uiting kan komen. Waarden we door allerlei regelgeving en overheidsprogramma's voldoende die diversiteit en differentiatie ?

Decentralisatie, zoals we dat in onze visietekst hebben omschreven, bevordert en valoriseert de dynamiek van de burgermaatschappij en geeft differentiatie meer kansen. Dat geldt zowel in de relatie tussen centrale overheden en steden, de relatie centrale overheden en lokale initiatieven als in de relatie tussen stadsbesturen en lokale initiatieven (bvb: op buurtniveau). Decentralisatie vanuit de Vlaamse overheid zoals die in de recente jaren tot stand is gekomen in de sfeer van jeugdwerk en cultuur toont dat decentralisatie wel degelijk kan en dat het ook een stimulans is voor lokaal initiatief en voor innovatie. Maar decentralisatie naar stadsbesturen kan vervolgens op het niveau van het stadsbestuur zelf tot nieuwe regelgeving leiden, tot overcentralisatie, tot een te grote gerichtheid op de eigen doelstellingen van de overheid. Dan blijft het probleem, alleen is het van bestuursniveau veranderd. Ook bij decentralisatie blijft de overheid overigens basistaken behouden en moet zij optreden als bijvoorbeeld rechten van burgers zouden worden geschaad. Met decentralisatie bedoelen we hier vooral dat lokale initiatieven kansen moeten krijgen om op eigen maat en dynamiek te werken. Dat moet de innovatie in onze samenleving ten goede komen, de eigen verantwoordelijkheid van burgers belonen en stimuleren en de participatie versterken.

Een gedifferentieerd debat

Uit onze discussies blijkt dat de kenmerken van de burgermaatschappij en de dynamiek die zich voordoet, gedifferentieerd zijn naargelang de schaal, historiek en maatschappelijke context van de Vlaamse steden. Het klassieke verenigingsleven in de grootste steden (Brussel, Antwerpen, Gent) lijkt over het algemeen te vergrijzen en de eertijds centrale positie, ook in de contacten met het politieke systeem, kalft tendele af. Dat beeld (over vergrijzing, afkalving en positie ten opzichte van het politieke sys-

teem) is evenwel al veel meer gedifferentieerd in de kleinere steden. En het spreekt vanzelf dat de impact van de diversiteit inzake afkomst in steden als Brussel, Antwerpen en Gent veel ingrijpender is voor de burgermaatschappij dan in de kleinere steden, bijvoorbeeld voor de organisatie van de burgermaatschappij op wijkniveau.

Er is dus differentiatie tussen de steden. Maar het is ook onmogelijk en misleidend om één veralgemenend debat over 'de' rol van de overheid versus 'de' rol van 'de' burgermaatschappij te voeren dat zowel het economische, sociale, ecologische betreft, kan gaan over stadsbrede coalities als over zeer wijkgebonden burgerinitiatieven. Het gaat over te veel en over te veel soorten verhoudingen op allerlei soorten beleidsdomeinen waardoor te algemene discussies niet veel zin hebben. Hoe zit dat rond dienstencentra, hoe zit dat op het vlak van jeugdwerk, hoe gaat dat op het vlak van cultuurspreiding, hoe werkt dat inzake thuiszorg,... De discussie vergt richting en focus om diepgang en scherpere te krijgen.

Het is volgens ons belangrijk om, ten eerste, het debat over de rol van de overheid in de stad dan ook echt publiek te voeren en dat debat tegenprekelijk te maken en niet alleen vanuit de overheid te bekijken. Op tijd en stond moet een stadsbestuur volgens ons dit debat zelf durven organiseren en aangaan. Ten tweede is het belangrijk om in het debat op een intelligente manier na te denken over de rol van de overheid. Met 'intelligent' bedoelen we niet veralgemenend maar verbijzonderd naar domein, thema, soort problematiek, afhankelijk ook van de dynamiek en de aanwezigheid van burgermaatschappij (die bijvoorbeeld van wijk tot wijk kan verschillen). Zo kan het dat bijvoorbeeld inzake wijkbeheer de overheid in sommige wijken veel meer ruimte laat voor burgerinitiatief, terwijl ze in andere forser zelf initiatief neemt. Het centrale punt is dat de rol van de overheid en de verhouding met de burgermaatschappij voorwerp van debat mag en kan zijn en vervolgens voorwerp van beleid wordt, inclusief dus grondige evaluatie en bijsturing, herzien van instrumenten, herteekenen van de rollen.

Van overheidsinitiatief naar een kaderstellende overheid

Zowel in de verhouding tussen centrale overheid en actoren in de stad, als in de verhouding tussen stadsbesturen en lokale actoren is zeker in veel domeinen het overheidsinitiatief via regels en procedures sterk aanwezig. Een evolutie naar een meer kaderstellende overheid betekent dat de overheid zich anders opstelt: minder zelf initiatief nemen en eigen programma's lanceren die ze met eigen middelen realiseert naar meer kaderstellend, stimulerend, meer kansen geven aan lokale netwerken om op hun ritme en hun stijl te werken. In die kaderstelling kan de overheid

ook aangeven welke belangen ze daarbij in het bijzonder wil bewaken en waarvoor ze actief zal tussenkomen. Tussen dominant overheidsinitiatief en soorten kaders zitten natuurlijk nog veel gradaties.

Een aantal maatschappelijke trends valt buiten het bestek van deze tekst en van de werking van de werkgroep participatie, al zijn het op zich ook belangrijke kaders voor de burgermaatschappij waar de overheid tendele invloed op heeft. We denken op de eerste plaats aan de organisatie van de arbeidsmarkt en de tijdsregimes die daarvoor ontstaan en de impact daarvan op keuzes van mensen voor hun tijdsbesteding. Het probleem is bekend: te grote druk op tweeverdieners binnen een te korte tijdsspanne van hun carrière zorgt ervoor dat tijd voor engagement in de burgermaatschappij onder druk komt. Het debat over de organisatie van de loopbaan raakt dus het debat over de burgermaatschappij. Dat geldt ook voor het fiscale beleid van de federale overheid ten aanzien van verenigingen en vrijwilligers, het geldt voor de regelgeving inzake vzw's en nog een hele reeks dergelijke 'macro' – elementen. Op al die variabelen gaan we vanuit de kerngroep niet in maar we zien wel dat ze als randvoorwaarden van groot belang zijn voor dit debat in steden. De steden en hun politieke partijen kunnen in algemene zin bijdragen om deze punten op de politieke agenda te brengen. Ze zijn immers ook belangrijk voor de democratische kwaliteit van hun stad.

B. Een dialogische relatie en vitale coalities

Dialogische relatie

De burgermaatschappij in de stad bouwt vanuit en omwille van haar autonomie macht en tegenmacht op. Ze geeft mensen macht en daarvan gaat een belangrijke invloed uit op alle instituties in de stad (stadsbesturen, bedrijven, instellingen,...). In die machtsopbouw doen zich conflicten voor met stadsbestuurders. Dat is wezenlijk voor de lokale democratie. Conflicten zijn voor burgers, voor organisaties in de burgermaatschappij en voor stedelijke instellingen en stadsbesturen belangrijke momenten van reflectie, meningsvorming en ze zetten keuzes in de stedelijke context op scherp. Conflicten, belangentegenstellingen en de manieren om daarmee om te gaan in de aanloop naar keuzes zijn voor de lokale democratie essentieel en de burgermaatschappij speelt daarin een belangrijke rol. Voor de stadsbestuurders in functie kan dit lastig zijn.

In die machtsopbouw doen zich binnen de burgermaatschappij zelf ook fenomenen van machtsvorming voor. De burgermaatschappij is geen neutrale machtsvrije ruimte. Ze ondergaat om te beginnen voortdurend

invloed vanuit de private sfeer, de markt en de overheid, bijvoorbeeld in een zoektocht naar middelen voor de eigen werking en de toegenomen vermarkting.

Onderzoek wijst uit dat opleiding en inkomen belangrijke selectiecriteria zijn voor de toegang tot de burgermaatschappij.²⁵ Dat betekent dat sommige mensen of groepen in belangrijke delen van de burgermaatschappij minder kansen krijgen.

Door hun contacten met de politiek kunnen sommige organisaties macht of bevoorrechte posities opbouwen die het nieuwe vormen van burgermaatschappij moeilijk maakt om gehoord te worden. Organisaties in de burgermaatschappij kunnen intern zelf ook gesloten functioneren en de toegang voor nieuwe mensen bemoeilijken, bijvoorbeeld door hun stijl en cultuur die ze bewust of onbewust als uitsluitingscriteria gebruiken.

We herhalen wat we hierboven al beschreven. Organisaties in de burgermaatschappij dragen niet allemaal bij tot het beeld van een open en verdraagzame samenleving. Organisaties kunnen een zeer gesloten maatschappijbeeld verdedigen en een sterk conservatief communautarisme. Ze kunnen mensen tegen elkaar opzetten en de sociale functies van het verenigingsleven gebruiken om de samenleving minder sociaal te maken. Een overheid die bewust vooral deze organisaties zou steunen en de andere zou marginaliseren, maakt maatschappelijke keuzes.

De burgermaatschappij is evenmin als de overheid zelf machtsvrij en daarom heeft ook de overheid het recht om de burgermaatschappij kritisch te benaderen. Hierboven hebben we gewaarschuwd voor een te volle overheid: een overheid die eenzijdig eigen programma's wil realiseren met eigen middelen en binnen de termen die door de overheid zelf worden bepaald. We pleiten echter niet voor een lege overheid die alles vanuit de burgermaatschappij onverkort benadert en overneemt of die zonder dialoog meteen inspeelt op wat de burgermaatschappij verlangt. Wat wij bedoelen noemen we een dialogische relatie.

De overheid brengt in die dialoog afwegingskaders in, bepaalt minimale voorwaarden en stelt harde voorwaarden als het over basisrechten en de elementaire basisplichten gaat, bijvoorbeeld inzake burgerrechten en fundamentele vrijheden of inzake ongewenste effecten of uitsluiting. Het is eigen aan de dialogische relatie dat de overheid zich ook op deze punten

²⁵ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Vettenburg, N., Elchardus, M. & Walgrave, L. (reds.) (2007). *Jongeren in cijfers en letters. Bevindingen uit de JOP monitor 1*. Leuven: LannooCampus.

en over de manier waarop ze deze realiseert, laat bevragen. De overheid zelf mag en moet kritisch zijn ten opzichte van wie wat inbrengt, wie wat zegt, wie aan wat werkt en wie namens wie zegt te spreken. Dat is vaak meteen ook wel een probleem voor de complex georganiseerde overheid: dat betekent dat de overheid zelf met één stem spreekt en ten aanzien van de eigen strategische keuzes duidelijk is zodat deze als kader kunnen dienen om die dialoog voeding en een bedding te geven. Uiteraard betekent dat ook dat de overheid in participatieve processen belangen kan confronteren en via deliberatie tot werkbare probleemdefinities kan komen. De dialogische relatie impliceert dus het belang van strategische keuzes en van strategische deliberatieve processen.

Vitale coalities

Door de professionalisering, door de toegenomen sectoralisering van het bestuur en van het beleid (elk domein zijn eigen beleidsplan), door de druk op de politici om snel het verschil te maken, neemt ook het risico toe dat de overheid niet meer investeert in participatieve processen, zelf snel resultaat wil boeken, denkt dat ze het alleen aankan en met de eigen instrumenten kan realiseren. Soms is zo'n aanpak ook nodig maar ze kan niet de algemene stelregel worden voor het overheidshandelen. Typerend is bijvoorbeeld dat de stedelijke overheden soms zelf participatieprojecten opzetten, los van wat in de burgermaatschappij gaande is en van hoe in een bepaald gebied of in een bepaald domein deze burgermaatschappij floreert. Die projecten of processen volgen dan meestal de logica, de agenda en de prioriteiten van de stedelijke overheid. Ze hebben dan vaak de neiging uniform te zijn: men gebruikt steeds weer en overal dezelfde procedures omdat die in de logica van de professionelen passen en vaak ook goed aansluiten bij managementmodellen die gebaseerd zijn op tellen en meten. Ze sluiten dan vaak niet aan bij de spontane dynamiek van de burgermaatschappij.

Het belang van de autonome sfeer van de burgermaatschappij voor een participatieve stad is de basislijn van deze tekst. We hebben er op gewezen dat de legitimiteit van handelen steeds meer het product en het resultaat is van deliberatieve processen waarin de burgermaatschappij een essentiële rol speelt. De manier waarop oplossingen voor maatschappelijke problemen worden gezocht is even belangrijk voor de legitimiteit als de inhoud van deze oplossingen. Nu de representatieve democratie de legitimiteit niet meer kan halen uit de hiërarchie, uit regels of uit formele posities, is het vooral de verbinding tussen de representatieve en de participatieve democratie die moet leiden tot de legitimiteit van de processen en daarmee ook tot versterkte legitimiteit van wat die processen aan draagvlak opleveren. In die omslag van een 'input' denken (gezag vloeit

voort uit verkiezingen en uit regels) naar een 'output' denken (gezag is het product van de manier van werken) speelt de burgermaatschappij een cruciale rol. Het is door het tot stand brengen van deze verbindingen tussen overheid, markt en burgermaatschappij dat coalities groeien voor de aanpak van complexe maatschappelijke problematieken. We noemen dat daarom, naar analogie van Nederlandse collega's, 'vitale coalities'.²⁶ Het begrip 'vitale coalities' duidt zowel op de levendigheid en de innovatieve kracht van die samenwerking als dat ze aangeeft dat dit ook essentieel is voor de legitimiteit van de democratie. Het begrip geeft ook aan dat werken in coalities spannend en opwindend kan zijn, dat het enthousiasme in de verhoudingen brengt, dat er een gevoel kan ontstaan van samen dingen aan te pakken en in verandering te brengen. Actie werkt, actie stimuleert, actie zorgt voor een goed gevoel, actie doet mensen bewegen en beweging houdt mensen gezond.

Vitale coalities zijn functioneel: ze streven een bepaald doel na. Maar vitale coalities zijn evenzeer processen van betekenisgeving: in en doorheen de samenwerking komen waarden en betekenissen tot stand die verder gaan dan samen iets realiseren. De interactie tussen mensen overstijgt het functionele. Er wordt iets tot stand gebracht en doorheen die samenwerking ontstaat er energie en levenskracht of vitaliteit. Die coalities zorgen voor scherpte, ze doen mensen op de toppen van hun tenen lopen. Het gaat over samenwerken met een elan en niet alleen maar omdat het nu eenmaal moet omwille van onderlinge afhankelijkheid. Rond die vitale coalities ontstaan interessante en productieve spanningen: tussen het institutioneel denken van het bestuur en het situationeel denken vanuit concrete situaties, vanuit aanpakken hier en nu door deze coalitie die er nu is en morgen misschien niet meer. Er is spanning tussen het instrumentele (eerder nadruk op het resultaat of de output) en het culturele (eerder nadruk op het proces en op de manier waarop de interactie betekenis geeft aan en voor mensen). Het culturele gaat dan om het motiverende, de kracht van de inzet van mensen, de emotie van de samenwerking, het spannende van conflicten, de leereffecten die het proces meebrengt...²⁷

²⁶ Zie: Hendriks, F. & Tops, P. (2002). *Het sloeg in als een bom, Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Tilburg: Universiteit van Tilburg. Hendriks, F. & Tops, P. (2005), "Everyday Fixers as local heroes: a case study of vital interaction in urban governance", in: *Local government studies*; 2005, vol. 31, No, 4, pp. 475-490. Zie ook: Van De Wijdeven, T., Cornelissen, E., Tops, P. & Hendriks, F. (2006). *Een kwestie van doen? Vitale coalities rond leefbaarheid in steden*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

²⁷ Vrij naar Cornelissen, E. & Frissen, P. (Eds) (2007). *Betoverend bestuur - Legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*. Den Haag: Lemma.

Het begrip ‘vitale coalities’ geeft goed weer dat de dialogische relatie tussen overheid en burgermaatschappij kan leiden tot partnerschappen, tot een vorm van gelijkwaardigheid in samenwerking. Die coalitie kan zowel gelden voor het opzetten van participatieprocessen als voor het vorm geven aan maatschappelijke ontwikkelingen door samenwerkingsverbanden. Vormen van buurt- en wijkbeheer sluiten bijvoorbeeld bij dat laatste aan, maar het kan evengoed gaan om acties inzake milieuzorg, energiebesparing, mobiliteit, illegalen, integratie,... het gaat kortom om acties op alle mogelijk denkbare maatschappelijke domeinen.

We willen het begrip ‘vitale coalities’ zeker niet beperken tot de verhouding tussen overheid en burgermaatschappij. Vitale coalities kunnen ook zonder en buiten de overheid ontstaan: tussen organisaties van de burgermaatschappij, tussen bedrijven en burgerorganisaties, tussen grote non-profitorganisaties en burgerinitiatieven, tussen de pers en burgerinitiatieven. Het is overigens opvallend dat wij zodanig gewoon zijn om overheidsgericht te denken dat bijvoorbeeld coalities tussen bedrijven en burgerinitiatieven niet spontaan tot ons denken lijken te horen. Daarmee plaatsen we bedrijven als het ware automatisch buiten deze discussie en dat lijkt een sterke verschraving te zijn van potentiële maatschappelijke netwerken. We moeten het perspectief op stadsallianties en stedelijke coalities sterk verruimen en daarbij niet te zeer en zeker niet alleen overheidscentrisch denken.

Voorbeelden van vitale coalities zijn:

- de samenwerking tussen de stad Gent en de Vieze Gasten bij de aanpak van het stadsproject ‘Brugse Poort’, of tussen de stad Kortrijk en jeugdhuisen bij het stadsproject Buda
- de samenwerkingsprojecten in meerdere steden met de skateorganisaties bij de inplanting van infrastructuur en de relaties met de wijk
- de acties van grote landelijke verenigingen zoals ACW samen met de milieu-organisaties voor klimaatwijken (energiezuinige wijken).

Vitale coalities veronderstellen dat het opzetten van participatiearrangementen in samenspraak met de burgermaatschappij gebeurt vanuit een meer overlegde positie, in plaats van eenzijdig door overheidsactoren bedachte procedures. Dat zijn dan publiek-private samenwerkingsverbanden voor participatie naar analogie van de vele PPS-vormen die met private ondernemingen worden opgezet. Het opzetten van dergelijke arrangementen kan ook gebeuren vanuit de dynamiek van de burgermaatschappij: de overheid koppelt dan haar instrumenten aan bij wat zich spontaan vanuit de burgermaatschappij aandient en de overheid nodigt de burgermaatschappij uit om bijvoorbeeld jaarlijks met voorbeelden voor

dergelijke bottom-up voorstellen te komen. Het kan ook betekenen dat de overheid werkt met participatiearrangementen op afroep, op initiatief van de burgermaatschappij en met inschakeling van het instrument van de delegatie van budgetten naar de burgermaatschappij. Dat alles is nu nog te weinig ontgonnen.

C. Kritische reflectie over instrumenten en ondersteuning

We schreven het hierboven al: de basiselementen van deze tekst zijn niet nieuw, de maatschappelijke context waarin ze zich voordoen is dat allicht wel. De verhouding tussen burgermaatschappij en overheid is altijd al een kernpunt geweest in de politiek en de bestuurlijke vormgeving van onze samenleving. We hebben daar dus ervaring mee, het niet nieuwe maakt het debat gemakkelijker. Tezelfdertijd zit daarin een mogelijk probleem: de relatie tussen overheid en burgermaatschappij is generatiegebonden. De overheid ondersteunt de burgermaatschappij en werkt daarmee samen in de mate en de vorm waarin de burgermaatschappij zich op een bepaald moment aandient. Dat stolt dan in instrumenten zoals adviesraden en overlegvormen, subsidiesystemen, regelgeving die op maat van bepaalde organisaties is gemaakt, inclusief de regels inzake toegang tot deze instrumenten. Het stolt ook in een bepaalde cultuur, in een wijze van omgaan, in vaak niet uitgesproken manieren van denken en kijken. Het stolt dus in de structuren en het stolt ook in de hoofden. Dat dubbele stollingsproces heeft vaak langdurige nawerkingen: dergelijke stelsels veranderen niet of slechts traag of eventueel pas bij een scherpe crisis of een zwaar incident. Ze werken vaak lang door in de manier waarop een stadsbestuur werkt. De organisatorische en administratieve scheiding tussen jeugd, sport en cultuurdiensten bijvoorbeeld is een product van regelgeving vanaf de jaren 1970 maar ze werkt nu nog steeds in veel steden zeer sterk door (elk zijn advies, elk zijn inspraak). Burgerorganisaties of netwerken van organisaties die zich op de brug tussen deze sectoren bewegen en met dwarsverbanden bezig zijn, krijgen het altijd weer lastig omdat ze niet in een 'vakje' of in een 'procedure' passen. Een deel van de stolling heeft natuurlijk te maken met machtsprocessen die zich daarop vastzetten, met machtsverhoudingen die zich gaan stabiliseren en bestendigen.

Een typisch voorbeeld van wat we bedoelen zijn de culturele adviesraden die vooral in de jaren 1970 het licht zagen over heel Vlaanderen. Die raden waren toen gebaseerd op de burgermaatschappij zoals ze zich toen organiseerde: redelijk verzuild nog, grote landelijke organisaties met lokale afdelingen. Vanuit die raden ontwikkelde zich een systeem van ondersteuning, van naden-

ken over infrastructuur, van overleg en er hebben zich bepaalde beleidstradities vastgezet. Nu, ruim dertig jaar later, zal wel duidelijk zijn dat het culturele veld in steden grondig is veranderd en dat in veel gemeenten er een explosie is van kleinschalige, soms tijdelijke, eerder lokale culturele initiatieven in de breedste betekenis. Er ontstaan, zoals in deze tekst al aangegeven, ook netwerken en allianties tussen organisaties die zelf weer als een nieuwe organisatie gaan functioneren. Op dat moment blijkt vaak dat deze adviesraden zelf een niet neutraal machtsspel spelen. De toegang voor nieuwe initiatieven wordt subtiel of minder subtiel afgesloten. De adviesraden stralen een bepaalde cultuur uit die niet uitnodigend is voor wie niet in die cultuur is opgegroeid. Het systeem van ondersteuning van culturele initiatieven is vaak op maat van bepaalde types van organisaties gesneden en zij geven dat uiteraard niet graag op of zijn niet snel bereid dat te veranderen. De discussie is fundamenteel: het volstaat wellicht niet meer om te pleiten voor adviesraden 'die zich meer openstellen'. Allicht moet er naar nieuwe vormen van organisatie en overleg gezocht worden die recht doen aan het grondig veranderde veld. Dat proces is overigens in onze steden volop aan de gang: we zien andere vormen van subsidiëring via projecten bijvoorbeeld, we zien nieuwe vormen van overleg ontstaan naast gevestigde adviesraden. We zien ook nieuwsoortige adviesorganen ontstaan in de vorm van publieke fora, werkgroepen, stuurgroepen, stadsdebatten.

We zien dus zowel de sterke kanten van deze tradities van samenwerking tussen overheid en burgermaatschappij als dat we er de problemen van zien die na verloop van tijd kunnen optreden. De maatschappij en de burgermaatschappij veranderen sneller dan de systemen die zich daarop in het verleden hebben geënt en stadsbesturen zitten in dat tijdsgewricht, ook met hun eigen interne organisatie. Dat kan zelf aanleiding geven tot een probleem van legitimiteit: het proces van overleg tussen overheid en burgermaatschappij steunt dan op een te zwakke basis, is niet meer representatief voor wat het zegt te vertegenwoordigen, functioneert op basis van een agenda van vroeger en niet vanuit de agenda van nu en straks. Het ondersteuningsapparaat verliest legitimiteit samen met wat dat ondersteuningsapparaat produceert.

Veranderingen in de burgermaatschappij moeten dus doorwerken in de manier waarop de overheid die burgermaatschappij tegemoet treedt en ondersteunt. Dekker en De Hart spreken vanuit de Nederlandse situatie over drie ontwikkelingen die een grote invloed hebben op de organisatie van de burgermaatschappij: individualisering, informalisering en informa-

tisering.²⁸ Omwille van de verscheiden structuur en cultuur zijn deze trends niet zomaar op de Vlaamse situatie over te zetten. Onze indruk is dat de betekenis van de autonome burgermaatschappij in Vlaanderen nog veel meer in de cultuur van het verenigingsleven is geworteld terwijl in Nederland dan eerder wordt gedacht aan professionele organisaties in de non-profitsfeer die heel sterk op dienstverlening en klantenbinding zijn gericht. De drie genoemde trends staan echter wellicht ook weer niet helemaal los van discussies die zich ook in de Vlaamse burgermaatschappij voordoen. We geven ze hier alleen ter discussie, als nuttige elementen die kunnen doen nadenken over het ondersteuningsbeleid, gegeven deze veranderingen.

Individualisering betekent dat mensen 'steeds meer zichzelf als uitgangspunt van denken en handelen nemen en hun eigen leven als integratiebron van sociale betrekkingen beschouwen'. Dat betekent dat zij zich niet meer afhankelijk maken van organisaties en ook geen lineaire hiërarchie meer aanvaarden. Binnen die keuze voor individualisering blijft het zoeken naar gemeenschappelijkheid, groepsbewustzijn, gemeenschapsvorming wel bestaan maar het motief en het keuzetraject start meer vanuit het individu. Dat versterkt professionalisering van de organisaties in termen van adequate belangenbehartiging, efficiënte werkwijzen, professionele dienstverlening en communicatie.

Met informalisering bedoelen Dekker en De Hart een veranderend gedrag in de aard van het engagement. Zij spreken over de 'politieke knutselaar' die niet meer deductief redeneert, vanuit grootse ontwerpen en een planmatige, gecalculeerde en gestandaardiseerde inzet van hulpbronnen, maar die inductief handelt, vanuit hetgeen hij aantreft in zijn omgeving en directe reactie daarop, gekleurd door zijn persoonlijke beleving en met het gebruik van wat hij op zijn levensweg aan inzichten heeft verzameld'. Dekker en De Hart sluiten zich hier aan bij auteurs die spreken over de 'every day maker'²⁹, de 'monitorial citizen'³⁰, de 'political consumer'³¹ en geven daarmee aan dat dit een internationaal fenomeen is. In ander onderzoek heeft Hooghe gewezen op het eerder 'doe' gerichte karakter van maatschappelijke inzet bij jongeren en bij vrouwen waardoor deze groe-

²⁸ Dekker, P. & De Hart, J. (2007). *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

²⁹ Bang, H. & Sorensen, E. (1997). *The every day maker: a new challenge to democratic governance*. ECPR paper presented at the 26th joint sessions of workshops, University of Warrick, 23-28 March 1998. Zie ook: Bang, H. & Sorensen, E. (2001). *The Everyday Maker: Building Social rather than Political Capital*. In: P. Dekker & E. Uslaner (reds). *Social Capital and Participation in Everyday Life*, London: Routledge.

pen afhaken ten opzichte van de traditionele formele vormen gebaseerd op verbale representatie en participatie (zoals adviesraden)³² 'Deelname (aan de burgermaatschappij) krijgt steeds meer het karakter van een open project, een dynamisch proces waarin men zelf aan de slag gaat en dat vorm krijgt vanuit uiteenlopende identiteiten en voortdurende rolwisselingen die het moderne leven met zich mee brengt'.³³

De informatisering, de derde factor, legt een toenemende druk op de kwaliteit van communicatie en van externe publiciteit van burgerorganisaties. Het leidt gedeeltelijk tot een virtualisering van de sociale relaties die veel meer op gelijkwaardigheid steunen, op horizontale bottom-up initiatieven. Het internet verschaft burgers veel sneller veel meer toegang tot veel meer informatie. Het wijzigt grondig de hele interactie met het politieke systeem en met de politici en het maakt mobilisatie veel gemakkelijker. Auteurs als Norris en vele anderen hebben gewezen op de sociale selectie: het internet is voor de al goed geïnformeerden en voor de hogerschoolden een extra instrument. Op deze rol van de informatisering in de vorming van nieuwe netwerken tussen mensen en het effect op de politiek, gaan we in dit rapport niet verder in.

De burgermaatschappij verandert dus, zowel vanuit het individuele gedrag van mensen als vanuit veranderingen in de soorten en types van en relaties tussen organisaties: meer netwerkachtig, meer losvast, andere types van organisatie. De ingesleten routines die zich rond de beleidsinstrumenten hebben ontwikkeld blijven meestal lang doorwerken. Zo bestendigen ze ook bepaalde verhoudingen in de burgermaatschappij, houden ze innovatie tegen, leiden ze er eerder toe dat bepaalde posities langer bestendig worden dan ze nog legitiem zijn in de stedelijke samenleving. Het spreekt vanzelf dat we ditzelfde patroon ook kunnen aantreffen bij andere actoren in de stedelijke context.

³⁰ Een term van Schudson, M. (1998). *A history of American civil life*. Cambridge: Harvard University Press. Voor info omtrent België zie: Dejaeghere, Y. & Hooghe, M. (2006). "Op zoek naar de monitorial citizen. Een empirisch onderzoek van postmodern burgerschap in België". In: *Res Publica*, vol. 48, No.4.

³¹ Micheletti, M. (2003). *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism, and Collective Action*. New York: Palgrave.

³² Hooghe, M. (2006). "Gemeenschapsvorming en sociale cohesie: een sociologische analyse", in *Wisselwerk-cahier '06*, Socius, Brussel, p 29 en Hooghe, M. en D. Stolle, (2006) "Een verschuiving van de politieke participatie. Politieke participatie en ongelijkheid 1974-2002", in Hooghe, M. (red), *Op zoek naar politiek. Democratie en de verplaatsing van de politiek*, Acco Leuven, pp 23-41.

³³ Dekker, P. & De Hart, J. (2007). *Ibid.*

Bij de reflectie over instrumenten hoort zeker ook de vraag met welke criteria inspanningen van de burgermaatschappij worden beoordeeld. Als gevolg van een beperkte invulling van rendementsdenken, gestimuleerd door een beperkte invulling van het begrip management, neigen overheden nu steeds meer naar prestatiemeting op de korte termijn, al dan niet onder de noemer van goed afgebakende projecten. Dat leidt enerzijds tot een projectencarrousel met een grote overhead en met veel ruis ten opzichte van de complexe praktijk, maar het leidt er anderzijds vooral toe dat trage processen die het moeten hebben van het ritme van de deelnemers bemoeilijkt worden. Voor een heel aantal mensen en groepen in de stad zijn net deze processen van belang.

2.2.3 De media en burgerparticipatie

We wezen hierboven al op het functioneren van de nieuwe media via de informatisering van onze samenleving. Op dit aspect van ‘mediatisering’ van onze samenleving gaan we niet verder in. We beperken ons in dit stuk over de media eerder tot de klassieke pers en de rol die zij in participatieve processen en ten aanzien van de burgermaatschappij speelt.

Media nemen in de verhouding tussen politiek systeem en burgermaatschappij een bijzondere positie in. Het is hier niet de plaats om daar uitvoerig op in te gaan. Mediagroepen zijn vanzelfsprekend commerciële ondernemingen maar door hun eigen aard spelen ze zelf ook een hybride rol in en rond het politieke systeem en in en rond de burgermaatschappij. Verantwoordelijken in de media hebben zelf nogal eens de neiging om hun positie buiten het maatschappelijk krachtenveld te plaatsen. Zij registreren dan zogezegd alleen maar wat er in de samenleving gaande is, zij brengen verslag en doen dat vanuit de basisregels van goede journalistiek. De media, zo wordt dan verdedigd, zijn in die zin neutraal. We denken dat die redenering niet juist is: de pers speelt om meerdere redenen een rol in participatieprocessen, zij het dat die rol niet of toch zeer zelden bewust of rationeel wordt gespeeld. Enkele aspecten van die rol komen hieronder aan bod.

De commercialisering verhoogt de druk op de journalisten en heeft impact op de thema’s waarover zij informeren en op de manier waarop zij daarover informeren. De thema’s neigen vaak naar het conflictueuze, het spectaculaire, op aspecten waarmee men het verschil met de concurrentie hoopt te maken. In de manier waarop wordt bericht lijkt steeds meer het accent te worden gelegd op de ‘human interest’, het herkenbare verhaal. Dat betekent dat politieke discussies vaak worden versmald en gereduceerd tot op het niveau van de perceptie van direct betrokkenen. De

context, de bredere politieke discussie, het spel van afwegen en verschillende belangen komt dan vaak niet aan bod. Er is niets mis met de beleevingsverhalen maar er is wel iets mis als dat het enige is dat mensen over politieke discussies nog te horen, zien of lezen krijgen. Hier past ook de neiging om 'de mens in de straat' te interviewen waardoor vaak erg simpele beelden ontstaan van vaak complexe dossiers. De combinatie van 'human interest' en versimpeling door de stem van het volk weer te geven via de megafoon van de media, vernauwt het beeld dat mensen van politieke thema's overhouden: het politieke is er bijna uit verdwenen of wordt oververeenvoudigd zodat daardoor weer een vertekend beeld ontstaat van de complexiteit van vele dossiers en de verschillende belangen die in het geding zijn. De pers informeert dan vaak eenmalig, incidentgebonden, en komt dan zelden nog op deze thema's terug. Dat momentane staat haaks op het procesmatige karakter dat vele besluitvorming kent: wat voordien gebeurde en wat nadien nog zal gebeuren plaatst dat momentane beeld vaak in een heel ander daglicht.

In de praktijk verlopen participatieprocessen altijd complex maar de insnijding die de pers daarvan en daarin maakt is zeer selectief, vaak reducerend en zeer temporeel. De impact van wat zij dan doet is nooit neutraal: de persberichtgeving werkt door in de meningsvorming van burgers en in de perceptie van burgers en bestuurders en de impact daarvan, zeker naar mensen die wat verder staan van de kern van de processen, is vaak erg belangrijk en langdurig. Door de snelheid die nu de norm is geworden, verdwijnt de zin voor nuance, voor woord en wederwoord, voor het checken van de bronnen, voor het confronteren van verschillende meningen, voor het juist inschatten van de betekenis en effecten van woorden. De pers kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden en via uitzonderlijke middelen ter verantwoording worden geroepen. Er zijn geen verantwoordingsmechanismen rond de pers die in de dagelijkse interacties van participatieprocessen goed functioneren.

De opvattingen van journalisten als persoon en de opvattingen die deel uitmaken van de cultuur van de media waarvoor ze werken hebben ook invloed op de toonzetting van hun berichtgeving en op de onderliggende maatschappijopvatting van waaruit de journalisten, grotendeels onbewust maar soms toch ook bewust, informeren. Hoe positioneren zij zich zelf tegenover burgerschap, tegenover een meer open bestuur? Zullen zij in de selectie van berichtgeving eerder kiezen voor het verslag over een nieuwe burgerwacht dan wel over een initiatief om school en buurt meer met elkaar te verbinden? In de selectie speelt dus evenzeer het burgerschapsbeeld en het beeld van politiek en bestuur dat door journalisten zelf wordt gehanteerd. Hierbij sluit de vraag aan of er in de berichtgeving vooral met de stem van het bestuur geschreven of gesproken wordt? Be-

stuurders en hun woordvoerders zijn nu eenmaal vaak de voornaamste en zeker de gemakkelijkste en snelst bereikbare leverancier van informatie.

“Ik heb het gevoel dat ik nooit meer journalist ben geweest, nooit dichterbij de werkelijkheid ben geraakt dan in dat jaar dat ik niet het nieuws, de feiten, de headlines achterna holde.”

“Een land verandert niet op de dag van de verkiezingen. Ook een wijk niet.”

“Het leven vastleggen op plaatsen waar er ‘niets’ gebeurd is, waar de nieuwsgangers vertrokken zijn, waar ze nog moeten komen of waar ze misschien wel nooit zullen komen.”

Bron: Rogiers, F., (2004). Buurtpatrouille. Hoe Vlaanderen aan een nieuwe eeuw begint. Antwerpen: Meulenhoff / Manteau

De autonome media

Een interessant fenomeen dat sterk aansluit bij onze visie over de burgermaatschappij is het ontstaan van media die door burgers worden beheerd: elektronische stadskranten zoals deze in Turnhout, alternatieve stadskranten zoals deze uitgegeven door Tienstien in Gent en weblogs op stadsniveau, zoals er in alle steden actief zijn. Dat brengt nieuwe actoren op het mediatooneel, zorgt voor vernieuwing, voor druk op gestolde mediakanalen en daardoor misschien ook voor meer publiek debat. We stellen vast dat de impact van deze nieuwe media op het lokale niveau vaak aanzienlijk is en dat deze media een eigen plaats hebben verworven en vaak een groeiend bereik hebben. Ze worden ook al eens gebruikt om een publieke discussie op te zetten (chatsessies met jongeren in Turnhout, internetdiscussie over de schaal van Turnhout, websites op wijkniveau in Gent en Antwerpen,...). Functioneren deze media volgens andere wetmatigheden dan de grote broers? Zijn zij ook genoodzaakt vooral in te spelen op ‘human interest’ of bespelen zij andere registers?

Ongetwijfeld spelen bij de nieuwe media ook vormen van selectie en van scheeftrekking van informatie. Alleen is de verspreiding en de toegankelijkheid van deze media ondertussen ook serieus vergroot zodat het wellicht wat voorbehoud vergt om al te snel te besluiten dat hier wel weer de gebruikelijke kloof tussen kansarm en kansrijk zal spelen. Het leidt tot uitwassen en er zijn vaak ethische vragen te stellen bij de vrijheid die mensen zich via deze media denken te kunnen veroorloven. De gebruikelijke journalistieke codes bestaan hier niet. Maar tegenover de klassieke media waarbij heel wat filters spelen, hebben deze autonome media het voordeel van de directheid, het voordeel ook dat ze met meer continue tijdslijnen werken, terwijl de klassieke media ad hoc in de tijd tussenko-

DE BURGERMAATSCHAPPIJ IN DE STAD

men, met hun berichten de klok even stilzetten en dan weer verder trekken. Discussies op het net leiden tot meer procesmatige tijdslijnen waarbij informatie wordt aangevuld, meningen worden bekritiseerd. Burgers controleren en corrigeren dan burgers op een bepaalde manier. Dat soort autonome media met een vorm van democratische autocontrole is in elk geval een nieuw fenomeen in de ontwikkeling van de burgermaatschappij waar stadsbestuurders steeds meer rekening moeten mee houden en waar zij zelf, ook door eigen initiatieven, steeds meer op inspelen.

Hoofdstuk 3

Participatie doet de stad bewegen

In dit hoofdstuk is de centrale gedachte dat participatie de stad en de mensen in beweging kan brengen. Participatie gaat over vormen van betrokkenheid bij de stad. De stad leent zich daar uitstekend toe. Betrokkenheid is niet op de eerste plaats praten of vergaderen maar het gaat ook over emotie, over beweging in het denken en beweging in de manier van kijken, over de wijze waarop initiatieven de vaak onvermoede capaciteit van mensen in de stad kunnen versterken. We noemen dat met één overkoepelende term ‘stadsbrede initiatieven’ en we onderscheiden een drietal vormen die we telkens aan de hand van een prototype bespreken.

3.1 Synthese en aanbevelingen

Aanbeveling 20 **Over stadsbrede coalities en stadsbrede beweging**

Participatie groeit vanuit beweging, animo, actie, aanpak, erbij willen zijn, ... Betrokkenheid groeit ook door emotie, door ‘gepakt zijn’, door deel te willen zijn, door te doen, ... Doen en samen doen zorgt voor creativiteit, voor een heel andere diepte van betrokkenheid dan praten. Het stadsbestuur kan in dialoog met de burgermaatschappij daarvoor middelen ter beschikking stellen, fondsen creëren voor wie stadsbreed initiatief wil nemen. Dit zijn initiatieven die net omdat ze gericht zijn op doen veel meer mensen kansen geven om te participeren dan klassieke inspraakvormen. En het is ook innoverend: mensen kijken anders naar de stad, vaak groeien daar dan weer nieuwe vormen van samenwerking uit, krijgen mensen de goesting te pakken. Het een brengt het andere voort. Durven risico’s

nemen voor stadsbrede initiatieven kan tot mislukking leiden maar evengoed ook tot innovatie en het losmaken van veel verborgen capaciteit van mensen in de stad.

Aanbeveling 21

Geef stadsbrede initiatieven ruimte, tijd en onafhankelijkheid

Onze aanbeveling is om stadsbrede initiatieven vanuit de burgermaatschappij met grote zelfstandigheid en autonomie ten aanzien van het stadsbestuur te laten gebeuren. Het is net door die autonomie dat de creativiteit volop kan regeren en dat er innovatief kan worden gewerkt met vaak onverhoopte en onvermoede effecten, naar bereik van mensen, naar impact op mensen. De middelen daarvoor hoeven niet op de eerste plaats van de overheid te komen, ook allerlei andere organisaties en bedrijven in de stad kunnen hier toe bijdragen. Dat is overigens nog een reden om hier als stadsbestuur vooral als facilitator op te treden en het daartoe bewust te beperken.

Aanbeveling 22

Versterk de stadsbrede dynamiek in overlegstructuren

We bevelen aan om overlegstructuren veel meer te beoordelen en te ondersteunen vanuit hun capaciteit om de stad in beweging te brengen. Veel overlegstructuren in de stad, in de vorm van adviesraden, zijn te zeer intern gericht en te weinig op het stadsdebat. Op die kwaliteit zouden zij moeten worden beoordeeld en bijgestuurd. Brengen ze de stad en de mensen in de stad in beweging? Zij hebben daarvoor natuurlijk voldoende middelen en autonomie nodig maar toch op de eerste plaats de wil en de dynamiek om dat te doen.

Aanbeveling 23

Plan de aanpak van plannen

Opgelegde decretale verplichtingen tot stadsbrede participatie bij plannen leiden in overwegende mate tot routineuze verplichte nummertjes en veel te weinig tot open interactieve stadsbrede debatten. Het zijn overwegend technocratisch gestuurde processen die weinig interactief zijn, die te weinig inspelen op wat in het veld leeft en die te weinig op activering van burgers zijn ingesteld. De

praktijk van deze opgelegde planverplichtingen is ook beperkt tot de planvorming, veel te weinig op betrokkenheid in de planuitvoering. Zowel de Vlaamse als de stedelijke overheden zijn aan bezinning toe over deze opgelegde decretale verplichtingen: als ze niet tot open debat leiden, zijn dat eerder remmen op participatie dan stimulansen.

3.2 Stadsbreed initiatief: vele vormen van stadsdebatten

Inleiding

Op 29 februari 2008 vond in Gent het ‘Groot Overleg’ plaats. In het kader van de stadsmarketing en promotiebeleid van de stad Gent vroeg het stadsbestuur aan het consultancybureau Berenschot uit Nederland om een studie uit te voeren die moest leiden naar de opmaak van een stadsmarketingplan. De eerste stap van het consultancybureau in dit proces was een inventarisering en een analyse van de identiteit, het imago en de ambitie van de stad Gent. Dit gebeurde aan de hand van 17 dimensies, clusters van beelden en associaties die de bouwstenen vormen van het merk Gent. De 17 dimensies werden naar voor geschoven en bediscussieerd op verschillende manieren. Aan de hand van een online enquête, gesprekken met sleutelpersonen, focusgroepen en een ‘Groot Overleg’ met stakeholders, worden kwaliteiten, ambitie en imago van Gent bepaald. In het Groot Overleg debatteerden burgemeester Daniël Termont en het Nederlandse studiebureau Berenschot met de aanwezigen. 300 sleutelfiguren uit verschillende sectoren gaven door middel van een votingsysteem hun mening over wat zij belangrijk vinden in het imago en uitstraling van stad Gent. Een aantal stoelen in het NTG waren voorbehouden voor Gentenaars die geen uitnodiging hadden ontvangen. De Gentenaar kon de show live volgen via de radio City Music. Tijdens de uitzending kon iedereen zijn mening kwijt via een speciaal sms-nummer.

We spreken ons niet uit over de kwaliteit van dit Gentse initiatief en over de diepgang van de participatie. Het object van wat hier als een participatieproces wordt voorgesteld is de stad, in dit geval de vraag waar de stad haar identiteit moet op baseren. Met stadsbreed bedoelen we dus processen van participatie die de hele stad als object en platform van participatie nemen. We gaan ervan uit dat net door die breedheid en door die focus participatieprocessen van een bijzondere aard zijn en allicht ook op specifieke moeilijkheden of mogelijkheden stuiten.

In een overdrachtelijke betekenis hebben we het hier over ‘stadsdebatten’ waarbij het woord debat heel ruim moet worden bekeken. Het gaat om processen waarbij mensen in de stad worden meegenomen in een bewe-

ging die over de stad gaat, over relaties tussen mensen in de stad. Het doet mensen met elkaar over de stad spreken en maakt de stad bespreekbaar, het kan een bron zijn van innovatie, van inspiratie, het kan conflicten uitlokken. Op het methodologische vlak is het instrumentarium bijzonder ruim: debatten, tentoonstellingen, culturele acties, platformen in de media, referenda... Het kan gaan om zeer korte interventies maar ook om stadsprogramma's van een of meerdere jaren. Het spreekt voor zich dat het zeker niet alleen gaat over initiatieven vanuit het stadsbestuur maar ook om initiatieven vanuit de culturele wereld, vanuit de burgermaatschappij of netwerken tussen allerlei organisaties,... Of het stadsbestuur initiatief neemt of niet, dat graag heeft of niet, is ook niet de vraag: het recht om over de stad te debatteren is van iedereen en is niet het exclusieve voorrecht van diegenen die voor een beperkte periode verkozen zijn. Zo kunnen actiegroepen of krakers woonproblematieken in de stad aan de kaak stellen, kan de culturele wereld zelf acties ivm diversiteit opzetten, kunnen netwerken van organisaties uit de burgermaatschappij stadsbrede bewegingen op gang trekken rond duurzaamheid, armoede,...

We zien drie soorten stadsbrede initiatieven:

1. Initiatieven vanuit de burgermaatschappij
2. Initiatieven die stadsbreed zijn ingebed in overlegstructuren die de hele stad overspannen
3. Initiatieven vanuit het stadsbestuur geconcentreerd rond een bepaalde ontwikkelingsproblematiek, vaak verbonden met de opmaak van een strategie, plan of programma. Ook stadsprojecten kunnen een stadsbrede focus hebben of in die richting evolueren als gevolg van het debat dat zich ontwikkelt. Over stadsprojecten hebben het in hoofdstuk 4 in het bijzonder.

Hieronder beschrijven we drie prototypes. Het zijn geen perfecte voorbeelden (die bestaan niet) wel interessante voorbeelden die ons kunnen helpen na te denken over stadsbrede participatie, een thema waar in de literatuur weinig over te vinden is. Deze prototypes moeten ons helpen om dit thema beter te onderbouwen.

3.2.1 Stadsbreed: burgers doen burgers kijken, er gebeurt iets met de stad

Hieronder beschrijven we het initiatief 'B – Tours' in Brugge. Het is een particulier initiatief dat probeert in te werken op de manier waarop mensen naar de stad kijken. Het is een initiatief dat gericht is op beeldvorming, dat mensen letterlijk en figuurlijk even bij de stad doet stilstaan. Het

is gericht op meningsvorming, doen nadenken, uitlokken van discussie door woord en beeld, door informatie en actie. Het is niet gericht op onmiddellijke actie, of een op te maken plan of project. Het is er gewoon en het brengt zaken en mensen in beweging.

Een ander voorbeeld van hetzelfde type is 'Droom de Stad' in Antwerpen. Het project verzamelde duizenden dromen van Antwerpenaars. Het was een initiatief dat niet zoals gebruikelijk de stad als een probleem zag, maar de stad bekeek als een kader waarin mensen hun verwachtingen dromen. Door het happeningachtige karakter verbreedde het initiatief geleidelijk tot een stadsbrede vorm van betrokkenheid. De dromen bleven individueel maar het gebeuren raakte de hele stad en de stad was als het ware de gezamenlijke plaats om te dromen. Zo kreeg de stad een wel bijzondere identiteit. Er gebeurde iets in de stad, en dat bracht mensen en organisaties in beweging. Die beweging greep op de stad in, zelfs al was dat maar tijdelijk. De interventie kan tijdelijk zijn, de belangrijkste vraag is of de effecten dat ook waren.

Wat ons in deze voorbeelden interesseert is dat het mensen op een onverwachte manier met de stad in contact brengt, dat het mensen in beweging brengt, dat het acties zijn waar mensen bij willen zijn. Het element betrokkenheid dat zo cruciaal is voor participatie krijgt hier vorm door zaken te laten gebeuren en blijkbaar worden mensen daardoor heel sterk aangesproken. Door mee te doen, neemt men deel. En de effecten daarvan zijn niet te overzien, zijn ook niet te kwantificeren omdat ze zich vooral in het hoofd afspelen. Of dat effect heeft op gedrag en houding van mensen weten we niet maar zonder dergelijke bewegingen verandert gedrag en houding wellicht zeker niet.

Een ander prototypisch boeiend voorbeeld was het initiatief van de zogenaamde Nieuw Gentse Alliantie die erin geslaagd is over een periode van meerdere maanden Gentenaars betrokken te krijgen op het fenomeen identiteit, identiteitsvorming, verhouding tussen gemeenschappen (in dit geval over de positie van West-Vlamingen in het Oost-Vlaamse Gent). Op een heel andere manier dan door debatten te organiseren over diversiteit en multiculturaliteit werden veel meer mensen plots, zonder dat ze het overigens zelf wilden of beseften, meegenomen in een stadsbrede discussie over wij en zij, over het belang van herkomst en afkomst, over de manier waarop mensen onderling over gemeenschapsvorming gingen praten en daardoor ook met zichzelf werden geconfronteerd. Veel meer en veel beter dan door een groot debat over diversiteit, dat vooral mensen aantrekt die de discussie al kennen, raakte deze beweging mensen via emoties en stelden sommigen zo verbaasd vast dat hun gedrag afweek van wat ze zichzelf al graag op een publiek debat hoorden zeggen.

Een prototype: B-tours in Brugge ³⁴

In het kader van Corpus 05 (een grootschalig cultuurfestival met een lage drempel) en op vraag van Brugge Plus (organisatieplatform voor culturele activiteiten en evenementen in Brugge) organiseerde Tapis Plein, een Brugs projecthuis dat publieksacties rond actueel erfgoed opzet, het stadsproject 'B-tours'. De doelstelling van deze B-tours was om een ander beeld te geven van de stad Brugge. De clichébeelden en eenzijdige beeldvorming over Brugge werden met dit project in vraag gesteld. B-tours was een multimediaal (stads)project dat drie maanden lang (15 juni tot 11 september 2005) door Brugge reisde met diverse exposities, etalageprojecten en verrassende acties. Een overzicht van (enkele) acties:

- De geschiedenis van het Brugse toerisme: Tapis Plein startte een onderzoek naar het ontstaan van het Brugse toerisme, om de onder invloed van het toerisme ontstane beeldvorming van de stad beter te kunnen kaderen;
- De B-tours reisshop: een compacte expositie over het Brugse stadstoerisme en de toeristische beeldvorming van de stad in de vorm van een reisbureau. Via een reeks topics worden de historiek van het toerisme en de hedendaagse beeldvorming naar voor gebracht: een boekenrek vol reisgidsen over Brugge, een viewmaster, vliegtuigzetels waarin je kon luisteren naar anekdotes van Bruggelingen, 8 mm filmpjes over Brugge, een interactieve B-game (zie verder);
- B-cup: Een wedstrijd om een nieuw souvenir voor Brugge te ontwerpen. Deze oproep werd gericht naar heel Vlaanderen toe en heeft ook heel wat persaandacht gekregen, mede door de opvallende campagne;
- B-tours Jonge Zwanen: Jonge Zwanen biedt een alternatief perspectief voor de verbeelding in de stad. Het vormt een platform van jong creatief talent afkomstig uit Brugge en regio. Ze zetten Brugge te kijk met een dwarsdoorsnede van de stad in fotografie, videokunst, architectuur en eigentijds design. De expositie was gratis toegankelijk in het Concertgebouw. Het goede nieuws omtrent 'Jonge Zwanen' is dat het zichzelf overbodig heeft gemaakt. Het initiatief werd overgenomen door het Entrepot, de cultuurdienst... Jonge Zwanen heeft dus een 'vinger op de wonde' gelegd en heeft er zo voor gezorgd dat de stad nieuwe initiatieven voor jongeren heeft georganiseerd.

³⁴ Deze beschrijving is gebaseerd op de informatie beschikbaar via www.tapisplein.be, internetbronnen en op een gesprek met Jorijn Neiryck (Tapis Plein) dat plaatsvond op 8 februari 2008.

- B-game: ‘Meet uw Brugge-coëfficiënt’. In de loop van 2004 namen medewerkers van Tapis Plein ruim 1500 schriftelijke enquêtes in de stad af om te achterhalen hoe Bruggelingen tegen de stad aankijken. Op basis daarvan ontwikkelden de zesdejaars van de Stedelijke Academie een selectie van 20 vragen uit deze enquête tot een multimediaal computergame voor het B-tours stadsproject in het kader van Corpus 05;
- B-tours etalage: een reeks van jonge creaties en projecten die gepresenteerd wordt in diverse uitstalramen in de Brugse binnenstad. Studenten van het Fotohuis en laatstejaarsstudenten van het KTA Brugge werkten er onder andere aan mee;
- Zenuwbanenkrant: wat zijn de zenuwbanen in Brugge? De drukte van het dagelijkse doen en laten, tekent het parcours door de stad. En samen met de parcours van alle anderen die zich rondom rond bewegen, tekenen ze de zenuwbanen van de stad. Welke plekken zijn van wie (bewoners of toeristen) in de stad? Een aantal facetten (bv. de bakkers, leegstaande huizen...) van het dagelijkse leven werden samengebracht in een kaart. Zo wordt het verhaal verteld van de gewone Bruggeling in de stad. De zenuwbanen werden weergegeven in een zenuwbanenkrant;
- Mental Mapping Brugge: de zogenaamde ‘mental map’ van een mens is de denkbeeldige kaart van ‘zijn/haar wereld’ waarmee die persoon rondloopt. Tapis Plein, in samenwerking met de studenten cultuurwetenschappen van de UGent, bevroegen mensen rond de beeldvorming en rond hun ‘mental map’ van Brugge. Dit resulteerde in een uitgebreid document dat een beeld van de percepties geeft van de inwoners van de stad. In het kader staat een voorbeeld:

Zo stelde Rebecca Devriese in het kader van Jonge Zwanen haar ‘zitlapjes’ voor. Het waarom van die zitlapjes verklaart ze zo:

Straatmeubilair – dat al te vaak ‘gelezen’ wordt als zitbank – is voor iedereen herkenbaar en hoeft geen uitleg. En toch, ondanks alle inspanningen van te veel instanties kiest iedereen zijn eigen plekje in de stad. In de zon of schaduw, gezellig in het gras of toch maar lekker hoog en droog. Als het maar ‘schoon’ is. Doordat het zitlapje makkelijk mee te nemen is, kan iedereen zijn eigen ‘straatmeubilair’ creëren. Midden op het plein op de voorlaatste trede van het grote standbeeld, verstopt op een dorpel of aan de oever van een veel te traag kabbelende stroom. Want waar je het zitlapje ook neerlegt, je geeft die plek een nieuwe betekenis.

Bron: Tapis plein (2005). B-tours, over Brugge, toerisme en beeldvorming. Brugge: Tapis Plein.

- 4 seizoenen markt: de conciërge van het belfort fotografeerde iedere dag de Markt rond het middaguur. Het resultaat was een consulteerbare fotoreeks van de markt van mei 2004 tot mei 2005. Of hoe de Markt er zo anders kan uitzien.

De finale output van het B-tours project was een B-tours boek ('over Brugge, toerisme en beeldvorming'): "een boek met ruimte voor historische context bij het toerisme en de reisgidsliteratuur, met een plaats voor fragmenten stadsetnografie en sociaal-geografisch veldwerk, met een plek voor bijdragen en essays van diverse auteurs die in uiteenlopende standpunten en strekkingen het debat aangaan over de stad, en vooral ook met ruimte voor jonge visies en jonge creaties bij die stad" (B tours boek, p. 7).

Wat leren we uit het voorbeeld ?

Het project B-tours is ontstaan door spontaan burgerinitiatief maar nestelde zich in een cultureel programma en in een verband met cultuurhuizen. Het steunde op betrokkenheid van vele organisaties van en rond Brugge: Koninklijk Technisch Atheneum, souvenirwinkels, de Koninklijke Gidsenbond, etalagehouders, stedelijke academie voor schone kunsten, stedelijk academie fotografie, jongeren (via o.a. Jonge Zwanen), studenten van de UGent... Maar ook de 'gewone bewoners' werden aangemoedigd om mee te doen door hun anekdotes te vertellen, postkaarten en 8 mm filmpjes te verzamelen, mee te doen aan de enquête...

Lowndes maakt er ons op attent dat 'the asked to factor' belangrijk is. Burgers worden actief als ze gevraagd worden om iets te doen, om zich op een of andere manier te engageren. De bereidheid tot participatie van mensen, zegt Lowndes, hangt vaak af van de manier waarop ze worden benaderd en worden verleid om iets te doen.³⁵ De B-tours vroegen mensen echt om mee te werken. Zo werd aan de conciërge van het Belfort gevraagd om foto's te nemen, werden de leerlingen betrokken, werden bewoners aangesproken via een enquête op de markt, konden geïnteresseerde mensen binnenstappen in de B-shop... Deze persoonlijke, warme aanpak valt ook op in de opbouw van de projecten.

De methodes en acties hebben een lage drempel en lopen sterk uiteen.

³⁵ Lowndes, V., Pratchett, L. en Stoker, G. (2006). "Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes; the clear-framework". In: Social Policy and Society, 5 (2): pp. 281-91.

De veelheid van methodes bepaalt de reikwijdte van bereik. Mensen konden gewoon luisteren, aanwezig zijn, meedoen, op een postkaartje staan, hun zegje doen, of echt actief actie ondernemen. De veelheid en diversiteit zorgt dat zowel jong als oud, hoog- en laagopgeleid,... zich betrokken kan voelen als hij/zij dit wenst en ook zoals hij/zij wil betrokken worden. Mensen zijn vrij om zich al dan niet te engageren. Ze kunnen op verschillende manieren meedoen (een bezoekje aan de B-shop, het invullen van een enquête) maar meer engagement is ook mogelijk. Via Jonge Zwanen en de etalageprojecten is 'vrije uitleving' mogelijk. Mensen kunnen ervoor opteren om zowel in groep als individueel te participeren. Het engagement kan kort zijn van duur (een bezoekje, een enquête) maar meer engagement is mogelijk (door mee te werken aan het etalageproject). Misschien dat het besef dat het maar kort duurt net een stimulans was om mee te doen. Het 'nu of niet' gevoel speelt.

De uitvoerders van dit project waren private actoren. Ze werden vrij gelaten in hun doen en laten en konden dus hun creativiteit de vrije loop laten. Er waren weinig procedures waar ze zich aan moesten houden. De projectaanpak zorgt er voor dat alles gebeurde op het scherp van de snee.

3.2.2 Stadsbreed vanuit overlegstructuren

Overlegstructuren of adviesraden vormen theoretisch het forum voor permanente stadsbrede debatten. Zij volgen immers stadsbrede beleidsaspecten op. Dat gaat dan zowel over de Gecoro's (Gemeentelijke Commissies voor Ruimtelijke Ordening) als over de sport- en cultuurraden. We komen nog terug op deze vertrouwde instrumenten. Over het algemeen lijkt het erop dat weinig overlegstructuren ook echt een permanente en dynamische voeding voor stadsbrede debatten zijn. Ons algemene aanvoelen is dat zeker in steden adviesraden weinig zichtbaar zijn in de stadsbreedte en dat daar over het algemeen weinig impulsen in de richting van stadsbrede debatten van uitgaan.

De communicatieraad Turnhout is een prototypisch model voor die beperkte groep van vaste overlegstructuren die wel stadsbrede thema's behandelen, in dit geval het communicatiebeleid van de stad en in het bijzonder de communicatieve relatie met haar burgers bij ingrepen in de publieke ruimte. Het staat model voor overlegstructuren die vanuit hun werkgebied stadsbreed willen werken. Dat kan dan bijvoorbeeld een jeugdraad of een netwerk van jeugdinitiatieven zijn die werken rond skate-infrastructuur in de stad (bijvoorbeeld: in Kortrijk, Oostende of Mechelen).

Een prototype: de communicatieraad in Turnhout ³⁶

“Bestuurders en burgers maken de stad. Elke dag. We willen alle partners daarbij betrekken. Van bij het begin. Of dat project nu van de stad zelf, van projectontwikkelaars of van burgergroepen komt.”
(Bron: “Over de communicatieraad”, <http://www.turnhout.be/2006/>)

Bovenstaand citaat vat de formele doelstellingen van de communicatieraad samen. De communicatieraad in Turnhout brengt drie actoren (burgers, politici en ambtenaren) maandelijks rond de tafel. Samen bespreken ze de voortgang van stedelijke projecten en kijken ze in het bijzonder naar de manier waarop de burger daarover wordt geïnformeerd en betrokken. Deze projecten/aandachtspunten worden op de agenda geplaatst door een van de drie actoren. Een onafhankelijke voorzitter zit de vergadering voor (nu is dat Jan Van Alsenoy, VVSG).

De communicatieraad gaat niet in op individuele problemen van burgers, wel op wijk-, buurt- en stadszaken. Het is een forum waar doorgaans voorstellen over verkeer, de directe leefomgeving, buurtsubsidies, ruimtelijke ordening en milieu worden besproken. Het gaat echter ook over de medeverantwoordelijkheid van bewoners en de buurtaanpak. ‘Kleinere’ zaken komen niet ter sprake, daarvoor is er de meldingskaart. Burgers en bewonersgroepen kunnen zelf een thema aanbrengen op de agenda van de communicatieraad (een zorg, een bepaalde vraag, een verduidelijking met betrekking tot hun wijk of buurt tot de hele stad). Dit moeten ze er zelf – en het liefst met enkele anderen – komen aankaarten. Mensen spreken zelf en niet via vertegenwoordigers. Daarna volgt de discussie over de omgang met die vraag of dat voorstel. Er is echter ook communicatie in de andere richting. Om misverstanden te vermijden, verbindt het Turnhoutse stadsbestuur er zich namelijk toe om alle projecten en plannen vroegtijdig aan de bevolking voor te leggen en de communicatieraad treedt daarbij als overlegorgaan op (bijvoorbeeld: de vestiging van een moskee). Er is dus communicatie in twee richtingen.

³⁶ De beschrijving van de communicatieraad in Turnhout is gebaseerd op documenten en internetbronnen omtrent de communicatieraad. Ter aanvulling putten we ook uit het gesprek met Ben Verdick (bezieler van de communicatieraad & communicatieambtenaar in Turnhout) dat plaatsvond op 7 februari 2008.

Een misnoegde burger over de communicatie van de stad Turnhout (Gazet van Turnhout)

“Communicatie is altijd tweerichtingsverkeer, maar de stad schijnt op het vlak van communicatie eerder van eenrichtingsstraten te houden. De stad lijkt mensen wel te willen informeren over haar plannen, maar schijnt het moeilijker te hebben om naar hen te luisteren. Luisteren wil nog niet altijd zeggen dat je mensen gelijk geeft. Luisteren betekent mensen de ruimte geven om hun verhaal te vertellen en er nadien ook een antwoord op formuleren. Een antwoord dat het verhaal van de mensen respecteert en hen niet afschildert als domme, kankerende, zagende en klagende mensen met een dorpsmentaliteit, die in de helft van de vorige eeuw zijn blijven steken. Zelfs al zijn alle voornoemde pejoratieven waar, dan nog moet je het als stadsbestuur kunnen opbrengen om mensen op een rustige manier uit te leggen waarom je als stad een andere keuze maakt”.
(Bron: de Gazet van Turnhout – www.turnhoutblogt.be)

De communicatieraad is een open vergadering. Iedereen die wil, ontvangt een uitnodiging en mag komen. Als een bewoner een agendapunt op de communicatieraad wil plaatsen, dan dient hij dit wel vooraf te melden per telefoon, brief of mail. Bij de start van elke bijeenkomst worden de punten kort en duidelijk toegelicht aan de hand van een presentatie. Daarna is er mogelijkheid tot uitwisseling van standpunten en discussie. Het blijft echter niet alleen bij de maandelijkse communicatieraad. Na elke bijeenkomst blijft iedereen op de hoogte door middel van nieuwsbrieven, de stadskrant en de website. Tussen de communicatieraden door worden de projecten ook met de betrokken mensen en eventuele derden besproken, zoals is voorgesteld en afgesproken op de communicatieraad. Dat kan in de vorm van een vergadering zijn, maar evengoed is het mogelijk om een bezoek, een wandeling, een actie... daarrond te organiseren. Verder is het ook mogelijk dat wanneer veel mensen met een gezamenlijk probleem zitten een specialist wordt uitgenodigd die het thema vanuit zijn perspectief komt toelichten.

Reactie op het ‘politics forum’ over de communicatieraad

“In de stad waar ik woon (Turnhout) is er al meer dan 30 jaar het initiatief van een Communicatieraad. Alle inwoners kunnen er vrij terecht om in contact te treden met het bestuur. Alle grote projecten die de stad opzet worden voorgelegd en de Turnhoutenaar heeft echte(!) inspraak. Meer zelfs: als er een initiatief of grief van een inwoner komt, staat deze meteen bovenaan de agenda. Het zijn allemaal kleine dingetjes die kunnen helpen tegen de verzuring en de onverdraagzaamheid. In die communicatieraad wordt er gezond gediscussieerd waardoor iedereen elkaars mening leert kennen en genuanceerder over de problemen gaat denken”
(Bron: <http://forum.politics.be>).

De communicatieraad leeft in Turnhout. Op verschillende blogs vinden we verwijzingen naar de communicatieraad, zowel heel enthousiaste reacties als negatieve opmerkingen. De communicatieraad is duidelijk een begrip. Veel burgers kennen de raad ondertussen wel. Het is ook zo dat politici en ambtenaren expliciet naar de communicatieraad verwijzen als burgers bij hen aankloppen met een vraag of een probleem omtrent de wijk of de straat.

De Koning Astridlaan wil bij Vosselaar horen

door **de redactie** – 2 oktober 2006

De bewoners van een deel van de Koningin Astridlaan hebben een brief gestuurd aan het gemeentebestuur van Vosselaar. Ze vragen of hun straat niet kan worden geannexeerd door de buurgemeente. Ze nemen hun toevlucht tot deze ultieme stap, omdat ze met hun klachten geen gehoor vinden bij het Turnhoutse stadsbestuur. Het gaat om de bewoners van het stuk van de Koningin Astridlaan dat grosso modo tussen de Merodelei en de Collegestraat ligt. Zij klagen al lang over de slechte staat van het wegdek. Daar kwam nog bij dat na de 'knip' in het Stokt al het verkeer dat van de Nieuwe Kaai naar de ring of de Merodelei wil, via de Hertoginstraat over de kasseien van de Koningin Astridlaan dokkert. De grieven van de bewoners werden eerder al van tafel geveegd op een communicatieraad en op de gemeenteraad. Toen de buurt een brief stuurde aan de burgemeester en de bevoegde schepenen, kwam het antwoord dat... de problemen op de communicatieraad moeten worden besproken. De gemeente Vosselaar heeft nog niet gereageerd op de brief van de Koningin Astridlaan.

(Bron: de Gazet van Turnhout – www.turnhoutblogt.be)

Wat leren we uit het voorbeeld ?

Turnhout is een stad waar actieve burgergroepen (en lokale politieke partijen) al dikwijls het voortouw hebben genomen als het gaat over inspraak en betrokkenheid. Er waren al voorgangers van de communicatieraad en er was druk van onderuit. De traditie en cultuur van de stad speelt hier dus zeker een rol. Het succes van de communicatieraad kan ook voor een deel te verklaren zijn door de lange duur: door deze continuïteit wordt een bepaalde cultuur in de stad gecreëerd.

De communicatieraad kreeg van het stadsbestuur de gelegenheid en de vrijheid om te groeien. Enkele enthousiaste ambtenaren dragen het initiatief. Door de continuïteit van het initiatief, het neutrale voorzitterschap en de maandelijkse vergaderingen is er een constante controle op de graad van openheid, eerlijkheid en correctheid van de wederzijdse informatie (van bestuur naar burgers en van burgers naar het bestuur). Elke maand krijgt de communicatieraad bijvoorbeeld een lijst mee van de milieu- en

bouwvergunningen, met naam en toenaam. Verkeerde of eenzijdige informatie vanwege burgers wordt op latere vergaderingen of tijdens de vergadering bijgestuurd, door andere burgers eventueel.

Tijdens de communicatieraad kwamen er mensen met het voorstel van een andere parkeerregeling in de straat. Met hen waren ook de burgers mee die niet voor het voorstel waren. De beide groepen waren samen gekomen, met tegengestelde meningen om hun voorstel (in aanwezigheid van de pers) uit de doeken te doen.
Bron: voorbeeld uit het gesprek met Ben Verdick

De burgermaatschappij is betrokken: de groeperingen (ACW, buurtcomités, parochiewerking...) zijn uitgenodigd om aanwezig te zijn en het blijkt dat ze ook druk communiceren met hun achterban. De individuele burger wordt mede door hen aangesproken. Verder wordt er voor gezorgd dat een burger die betrokkenheid ook voelt doorheen hele proces, en niet enkel op de communicatieraad. De opvolging aan de hand van nieuwsbrieven, de website, de rondgang... zorgt ervoor dat de burger een betrokken gevoel krijgt.

3.2.3 Stadsbreed en op stadsinitiatief, gericht op een plan of strategie

Een ander prototype van stadsbrede participatie wordt gevormd door acties, discussies over ontwikkeling van de stad, zowel breed bekeken als specifieke aspecten of facetten in de stad. Dat kan bijvoorbeeld gaan over fijn stof in de stad, over stilte in de stad, over wonen in de stad, over kinderen in de stad, over fietsers in de stad, over diversiteit in de stad,... Telkens is een aspect van de stad het beleidsmatige of strategische object waarrond de discussie zich ent, zij het dat 'de stad' verschillende betekenissen kan hebben of dat in de stad verschillende insnijdingen worden gemaakt. Door die insnijdingen ontstaan overigens vaak interessante perspectieven: de stad wordt telkens anders bekeken.

De hele stad als object en platform gebruiken zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat het strategisch meerjarenplan dat het stadsbestuur volgens het gemeentedecreet moet maken, wordt opgebouwd vanuit een participatief proces of dat er sprake is van een participatief proces rond de opmaak van de stadsbegroting. Nederlandse steden gingen met dit soort participatie aan de slag toen ze voor de rijksoverheid een strategisch plan moesten maken in het kader van het grotestedenbeleid. Het lijkt echter ook daar beperkt te zijn gebleven tot een eenmalige inspanning. Enigszins in dezelfde sfeer zouden de stadsdebatten kunnen worden geplaatst die in de uitloop van het witboek stedenbeleid in alle Vlaamse steden werden georganiseerd, maar die debatten bleven nog op een vrij algemeen niveau.

We hebben in onze Vlaamse steden weinig goede praktijken van dit prototype. Hier en daar komen discussies over het ruimtelijk structuurplan wel op het stadsbrede niveau, maar dat zijn toch ook al weer opvallende uitzonderingen. In Gent is naar aanleiding van de opmaak van dat structuurplan gewerkt met de formule van thematische stadsdebatten (over milieu, over mobiliteit, over economie,...) waarbij toch meerdere honderden mensen werden betrokken. Maar ook daar bleef het bij een eenmalig en nogal klassiek debat / hoorzitting met deskundigen in een panel vooraan. In de meeste steden is de opmaak van dit ruimtelijk structuurplan erg klassiek en soms zeer technocratisch verlopen, in andere wordt op het informatieve vlak actiever gewerkt (met themasessies, sessies per deelgemeente of wijk, tentoonstellingen). Er zijn dus zeker pogingen en er is goede wil maar vaak zijn dit soort stadsbrede 'debatten' erg weinig interactief en gaat het vooral over een verbrede informatiecampagne vanuit het stadsbestuur en over het plan zoals het stadsbestuur het voor ogen heeft. Natuurlijk is dat allemaal nuttig en het kan mensen in beweging brengen, maar meer dan een mogelijke aanzet tot participatie is dat niet.

In veel Vlaamse regelgeving die de basis vormt voor lokale plannen is participatie als voorwaarde opgenomen: in het jeugdwerkbeleidsplan, sportbeleidsplan, cultuurbeleidsplan, mobiliteitsplan, milieubeleidsplan, het lokaal sociaal beleidsplan,... En telkens wordt daar ook iets rond gedaan op stadsniveau. Dat zouden dus potentiële stadsbrede debatten kunnen zijn. De praktijk balanceert van zeer veel voorbeelden van formele en routineuze gesloten aanpak waarbij heel weinig interactief proces te zien is tot enkele voorbeelden van meer actief en dynamisch werken waarbij proces, opbouw van debat, professionele ondersteuning voor interactiviteit,... zijn ingebouwd.

We stelden in het onderzoek over jeugdbeleidsplanning (in het kader van het decreet lokaal jeugdbeleid) vast dat de batterij instrumenten voor informatie en inspraak door het decreet gevoelig is geactiveerd. Het aantal surveys bij kinderen en jongeren (op verschillende manieren uitgevoerd) steeg gevoelig maar verwordt na verloop van tijd tot een routinematige klus. Wat de eerste keer nog voor opwinding zorgt, wordt geleidelijk een af te turven klus, eens de participatie bij dit soort beleidsplannen aan zijn tweede of derde generatie toe is.³⁷ Kinderen en jongeren geven op verschillende manieren wel input voor het plan maar dat is vaak eenmalig en

³⁷ Tubex, S., De Rynck, F. & Coussee, F. (2006). *Participatie van kinderen, jongeren en het lokale jeugdwerk in Vlaamse gemeenten*. Onderzoeksrapport in opdracht van de afdeling Jeugd van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

wat er met die input gebeurt wordt door professionelen beslist. Het is ook zeer opvallend dat eens het plan opgemaakt is de inspraak of participatie stilvalt. Het gaat dus eerder over ad hoc insteken en over enquêtes als input voor een plan maar in zeer weinig gevallen leidt dat tot actieve en interactieve stadsbrede debatten zoals we dat in dit hoofdstuk bedoelen. Men werkt eerder een vastgelegd en routineus scenario af. Het belang van evaluatie, vernieuwing en bijsturing van arrangementen voor mogelijke participatie blijkt hier weer.

We bespreken als prototype het voorbeeld van het lokaal sociaal beleidsplan van Leuven. We hadden ook hetzelfde proces in Roeselare kunnen beschrijven of het mobiliteitsplan van Hasselt, het jeugdwerkbeleidsplan van Genk of de aanpak van het 'speelweefsel' in Gent,...

Een prototype: het Lokaal Sociaal Beleidsplan in Leuven (2008-2013) ³⁸

Op 22 mei 2004 trad het decreet over lokaal sociaal beleid in werking. Met dit decreet wil de Vlaamse regering op lokaal niveau komen tot een beter afgestemde en meer toegankelijke sociale dienstverlening. Om dit te realiseren moesten de steden en gemeenten samen met het OCMW een lokaal sociaal beleidsplan opstellen voor de periode 2008-2013. Het lokaal sociaal beleid is volgens dit decreet het geheel van de beleidsbepalingen en acties van het lokaal bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de zes economische, sociale en culturele rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, §3 van de Grondwet.

Naast deze zes grondrechten wordt in verschillende gesprekken en analyses van en door inwoners, verenigingen, organisaties en medewerkers in Leuven, steeds gewezen op het belang van verbinding tussen de inwoners. De idee die naar voren kwam is dat men in Leuven bestaande en nieuwe vormen van solidariteit kan aanmoedigen door diverse verbindingen te bevorderen: tussen de inwoners van een wijk, tussen inwoners en gebruikers van de stad, tussen dominante en meer uitgesloten groepen en tussen de diverse stedelijke (sub)culturen. Binnen het Leuvense lokaal sociaal beleidsplan gaat dan ook specifieke aandacht naar 'verbinding'.

In Leuven kozen stad en OCMW ervoor om van in de beginfase een derde partner te betrekken, namelijk het CAW Regio Leuven (Centrum voor Algemeen Welzijnswerk). Overigens werd in Leuven het decreet niet afge wacht om uit de startblokken te schieten. Reeds midden 2002 startten

³⁸ De beschrijving is grotendeels gebaseerd op het lokaal sociaal beleidsplan 2008-2013 en op de consultatie van internetbronnen.

PARTICIPATIE DOET DE STAD BEWEGEN

medewerkers van OCMW, stad en CAW een werkgroep op, om samen de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Deze werkgroep, die na verloop van tijd versterking kreeg van de OCMW-voorzitter en de schepenvan sociale zaken, zou zich vanaf 2003 vooral toeleggen op het uitwerken van het lokaal sociaal beleidsplan.

De inspraakronde over het vorige beleidsplan omvatte een algemene hoorzitting en een hoorzitting met het middenveld: vergaderingen met jeugdwelzijnsoverleg, seniorenraad, werkgroep toegankelijkheid, woonraad, ingebouwde CAW's, opbouwwerk, verenigingen waar armen het woord nemen, allochtone verenigingen en het personeel van de drie partners. Ook kregen mensen de kans om schriftelijk te reageren. In het lokaal sociaal beleidsplan staan de punten opgesomd die uit deze ronde naar voren kwamen (zoals de opmerking welke doelstellingen er scherper moesten worden geformuleerd, een suggestie om meer actoren te betrekken,...).

Vanaf november 2005 organiseerden het OCMW, de stad en het CAW Regio Leuven geregeld sociale stadsgesprekken. De formule van deze avonden werd ontleend aan de stadsgesprekken rond stedenbeleid die in 2004 en 2005 in de 13 Vlaamse centrumsteden werden gehouden. Tijdens een stadsgesprek gaven sprekers een korte toelichting rond uiteenlopende stellingen. Daarna werd in kleine groepen over deze stellingen gediscussieerd. In elke groep werden alle stellingen besproken. Voor deze sociale stadsgesprekken werd er erg breed uitgenodigd.

Het eerste sociaal stadsgesprek vond plaats op 29 november 2005. Er waren een honderdtal deelnemers. Een derde van hen waren professionele medewerkers van hulpverleningsdiensten. Twee derden waren geïnteresseerde burgers, vaak ook vrijwilligers in hulpverleningsdiensten of het middenveld. De thema's die werden ingeleid, waren: drempels van de hulp- en dienstverlening, de rol van vrijwilligers, klantvriendelijkheid en klantgerichtheid in hulp- en dienstverlening en jongeren in de hulpverlening. Het tweede sociaal stadsgesprek vond plaats op 4 december 2006. De thema's waren: cultuurparticipatie, vergrijzing en de wijkwerking. Er namen 80 mensen deel aan het gesprek. Het derde sociaal stadsgesprek vond plaats op 27 juni 2007 rond het sociale grondrecht wonen. Ook hier waren er een 80-tal deelnemers. De stadsmonitor werd voorgesteld, waarnaar in de kwantitatieve omgevingsanalyse regelmatig wordt verwezen, waarna er dieper werd ingezoomd op betaalbaarheid van wonen en kwaliteit van de woonomgeving. Aan de suggesties van deze sociale tafelgesprekken wordt uitgebreid aandacht geschonken in het lokaal sociaal beleidsplan.

Tot slot werden ook de medewerkers uit de verschillende diensten en deelwerkingen van stad, OCMW en CAW schriftelijk bevroegd. Dit ge-

beurde aan de hand van een sterkte- zwakteanalyse in de ogen van de medewerkers (SWOT). Ook hun suggesties werden integraal overgenomen in het lokaal sociaal beleidsplan.

Wat leren we uit dit voorbeeld ?

De verplichting tot participatie in het decreet lokaal sociaal beleid viel voor Leuven niet uit de lucht: men was er al mee bezig. Het decreet versterkte een lokale dynamiek. Het decreet werd daarom eerder als een stimulant dan als een verplichting aangevoeld. Het leert ons dat de betekenis van een dergelijke verplichting altijd mee wordt bepaald door de lokale context waarin zo'n decretale bepaling terechtkomt.

De keuze om het CAW te betrekken heeft verbredend gewerkt en heeft vermeden dat het debat al te sterk door de ratio van de lokale besturen is gedomineerd. Voor de stadsgesprekken is breed uitgenodigd en veel organisaties uit de burgermaatschappij hebben ook actief deelgenomen. Een derde van de aanwezigen op de sociale stadsgesprekken waren professionals, het overgrote deel waren geïnteresseerde burgers, vooral actieve vrijwilligers in hulpverleningsdiensten. Interessant is hier zeker ook dat de werknemers van de drie partners werden bevraagd. Zij zijn evengoed participanten.

In verhouding tot de overgrote meerderheid van de ervaringen met opgelegde decretale planverplichtingen voor stadsbrede debatten is de Leuvense aanpak vernieuwend. Het is echter altijd moeilijk om goed zicht te krijgen op de effecten van dergelijke initiatieven, in directe zin (wat heeft het voor de deelnemers betekend) en in indirecte zin (welke effecten had dit bijvoorbeeld op de netwerking en de samenwerking in de stad, op het activeren van mensen, op vernieuwing in organisaties) ? Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe de betrokkenheid bij de planopbouw dan doorwerkte op de planuitvoering, in de mate die uitvoering ook echt is gevolgd. Op welke manier bleef de participatie dan doorgaan, werd die eventueel verruimd en vernieuwd ? We weten dat bij veel opgelegde plannen in het beste geval sprake is van inspraak in de opbouw van het plan maar dat vaak nadien nog maar weinig over deze plannen wordt vernomen en dat van participatie in de uitvoering weinig sprake is. Een laatste vraag over het Leuvense prototype is deze naar de ruimte voor burgerinitiatief en inbreng van onderuit in het hele proces: in welke mate speelde dit bij de afbakening en de uitwerking van de thema's, in welke mate werd ingespeeld op burgerinitiatieven en kregen deze in en door dit plan ruimte en steun ? Om tot de echte betekenis van participatie door te dringen zouden we de evenwichten en verhoudingen rond dit soort processen grondig moeten onderzoeken: is het vooral de professionele logica

PARTICIPATIE DOET DE STAD BEWEGEN

die domineerde, was er ruimte voor de burgerlogica ? Is het proces eerder technocratisch geweest, gestuurd door de visie en de agenda van professionelen of is het proces eerder sociocratisch geweest, eerder gestuurd door wat in het veld leeft en beweegt ? Heeft het proces burgers eerder gedisciplineerd dan gestimuleerd en geactiveerd ?

Tot slot

Participatie brengt de stad en de burgers in beweging: een stad in debat en debat gebruiken we hier eerder figuurlijk dan letterlijk. Burgerinitiatieven in die zin zouden vanwege het stadsbestuur steun moeten krijgen maar dan steun waarbij de stad afstand houdt, mogelijk maakt, faciliteert maar niet overneemt en laat gebeuren. Overlegstructuren kunnen fora zijn voor stadsbreed debat maar zijn dat nu over het algemeen te weinig. De opmaak van plannen kan tot stadsbreed debat leiden maar het gevaar is aanwezig van een eenzijdige aansturing op het ritme van het stadsbestuur en vanuit een technocratische logica. Dit hoofdstuk is een pleidooi voor het meer dynamisch bekijken van participatie, voor het inzicht dat participatie goesting moet geven om met de stad bezig te zijn. En eens dat niveau is bereikt kan in de stad meer dan vroeger, wordt de stad dynamischer dan voorheen, leidt het ene initiatief weer tot andere, die vooraf niet voorzien noch gepland waren.

Hoofdstuk 4

Participatie maakt stadsprojecten

In dit hoofdstuk staan de stadsprojecten centraal: interventies in de stad die een stuk van de stad veranderen. We gaan vooral in op de fysiek-ruimtelijke projecten, al is dat ook breed te begrijpen. Het hoofdstuk licht toe hoe we participatieve processen in dergelijke projecten begrijpen en welke kwaliteitsvoorwaarden daarbij belangrijk zijn. Elk project is anders en dus zijn er geen uniforme formules. Participatie raakt opvattingen van burgers, politici, ambtenaren en experts en als het hun opvattingen niet raakt is het eigenlijk geen participatie. We geven aan dat dergelijke processen professioneel moeten worden aangepakt: daar moet en kan worden over nagedacht, daarin kan en moet worden geïnvesteerd. Een centrale gedachte in het hoofdstuk is ook dat projecten pas vaak echt gaan leven in de uitvoeringsfase en dat in die fase belangrijke beslissingen worden genomen. Betrokkenheid van burgers in de uitvoeringsfase is even essentieel als in de voorbereidingsfase en de uitvoering geeft eigen kansen aan burgerinitiatieven en aan beheer door burgers.

4.1 Synthese en aanbevelingen

Aanbeveling 24 ***Over de noodzaak van een brede kijk***

Stadsprojecten zijn interventies in stadsdelen met een structurende impact op stadsdeel en stad en met een duurzaam karakter. De focus van de interventies kan ruimtelijk zijn, maar ook sociaal, cultureel, economisch. Het gros van de bekende stadsprojecten zijn de ruimtelijk-fysieke interventies als drager voor een of meerdere van deze functies. Meestal gaat het echter om een verschillende combinatie of balans tussen deze elementen. Door het stadsbestuur

gestarte stadsprojecten kunnen ook in gedeeld eigenaarschap met de burgermaatschappij worden opgezet of ze kunnen groeien naar een overdracht van eigenaarschap naar de burgers/burgermaatschappij.

Aanbeveling 25

Over stadsprojecten: maar wiens stadsprojecten?

Stadsprojecten kunnen ontstaan op initiatief van burgers/de burgermaatschappij en het kan voor een stadsbestuur interessant zijn om op afstand te blijven en dingen te laten gebeuren. Stadsprojecten zijn geen monopolie van het stadsbestuur. Het is net in deze 'vage publieke zones' dat er vaak vernieuwing ontstaat en dan blijkt het potentieel van burgerinitiatief vaak groot. Participatie in door het stadsbestuur opgezette stadsprojecten vergt kwaliteitsvolle procesaanpak waarin ruimte is voor verschillende soorten inbreng, voor interactie en voor opbouw en bijstelling van meningsvorming, voor dialogische processen.

Aanbeveling 26

Over de grote diversiteit en maatwerk in projecten

Dé projecten bestaan niet omdat er ook vele soorten projecten zijn. Bij sommige projecten is in het verleden al zoveel beslist dat er nauwelijks nog ruimte is tot keuze. Indien er om die reden nog maar weinig beslisruimte is, is het opzetten van een heus participatieproject enkel wat window dressing. Het is dan beter de burger zo goed mogelijk te informeren over de gemaakte beslissingen. Bij andere projecten is de ruimte tot beslissen letterlijk en figuurlijk groot en onzeker: dan heeft intense participatie uiteraard wel zin. Sommige ruimtes zijn zeer beladen met belangen en belangenstructuren, andere zijn letterlijk vage en lege ruimtes. Soms is het gemeentebestuur professioneel toegerust, soms is het huilen met de pet op. Soms is de trekker een dienst, soms een autonoom stadsbedrijf, soms een publiek-privaat samenwerkingsverband. Elk project is onder andere om deze redenen ruimtelijk, politiek en bestuurlijk anders geconditioneerd en evolueert ook bestuurlijk verschillend. Dus zal en moet elk participatieproject en elk participatieproces ook anders zijn.

Geen enkel project van participatie is identiek en dus kan de aanpak dat evenmin zijn. Debatteren over participatie van burgers vergt contextualisering en differentiatie. Het is eigen aan de professionele

aanpak van projecten dat men geen genoeg neemt met het overnemen van modellen of modellen uit andere plaatsen te kopiëren. Situaties zijn anders, plaatsen zijn anders, mensen en hun onderlinge relaties zijn anders, het proces is per definitie niet voorspelbaar. Maatwerk in de aanpak is dus de stelregel. Confectie bestaat in participatieprojecten en –processen niet.

Aanbeveling 27
Over complexe ‘verticale stadsprojecten’

Sommige stadsprojecten zijn vooral complex omdat er niets of weinig op stadsniveau wordt beslist: Vlaamse of federale instanties beslissen mee of beslissen over belangrijke aspecten. Vlaamse en federale regeringen en instanties zouden zich moeten binden aan de verplichting tot participatie en aan de uitkomsten van participatieprocessen. Protocollen hierover bij de voorbereiding van projecten zijn een mogelijk instrument om afspraken daarvoor van bij de prille start vast te leggen en om ‘verticale’ stadsprojecten meer horizontaal te maken, meer vatbaar te maken voor beïnvloeding vanuit het debat in de stad zelf en niet het debat zoals het in Brussel wordt gevoerd. De stadscontracten tussen de Vlaamse regering en steden voor stadsvernieuwingsprojecten zijn een goede stap tot meer interbestuurlijke samenwerking.

Aanbeveling 28
Over betrokkenheid in het hele traject, tot en met uitvoering

Participatie bij het voorbereiden van beslissingen is essentieel maar al te vaak blijft participatie daartoe beperkt. Een plan is vaak geen beslissing. Veel beslissingen steunen vaak niet op een plan. Achter uitvoering te velde schuilt meestal wel een plan maar meestal niet meer het vroeger vastgelegde plan. Tijdens het uitvoeren worden er keuzes gemaakt. Daarom is participatie die zich beperkt tot de voorbereiding van beslissingen soms een schijnvertoning. Vooral na de beleidsvoorbereiding groeien noodzakelijkerwijze de beslissingen en beslissingen komen er vaak pas tijdens de uitvoering, als het over geld gaat, over grond, over medewerking van andere besturen, over eisen van investeerders,... En ook als het over de kwaliteit van uitvoering gaat of over de kwaliteit van beheer gaat het om vaak ingrijpende beslissingen. Veel te vaak, veel te veel is participatie gericht op de planvorming, niet op de vorming van de uitvoering. Papieren participatie is vaak virtuele participatie in virtuele

planning. Participatieprojecten moeten daarom veel meer gaan over uitvoeringsparticipatie, nadat zagezegd al alles beslist is maar nog niets is gerealiseerd. Deze brede kijk op participatie laat over het algemeen een verbreed bereik toe en maakt het mogelijk om betrokkenheid op een intensere en meer actiegerichte manier te laten spelen.

Aanbeveling 29
Over de kansen van uitvoeringsparticipatie

Bij de voorbereiding van beslissingen kunnen vele technieken worden gebruikt, waarvan praten en vergaderen er maar één is. Uitvoeringsparticipatie biedt echter bij uitstek veel (meer) ruimte en aangrijpingspunten voor andere vormen dan verbaal gerichte participatie. Verhalen, emoties en ervaringen zijn evenveel aandacht waard als tekst en wederwoord. Uitvoeringsparticipatie moet letterlijk de ruimte geven aan burgers om zich deze projecten en deze ruimte toe te eigenen. Uitvoeringsparticipatie is bij uitstek geschikt voor 'democracy in action', voor mensen die zaken willen aanpakken, die door concrete acties en fysieke bijdragen ruimte maken. En uitvoeringsparticipatie laat ruimte voor civiele participatie, voor spontane vormen van maatschappelijke actie en organisatie gericht op uitwerking, inrichting, onderhoud, beheer, aanleg,... Maak ruimte voor deze vormen van burgerverantwoordelijkheid, voor deze zelfsturing, voor deze vormen van subsidiariteit. Timmer niet alles zelf en timmer niet alles zelf dicht. Laat de ruimte open voor wat van onderuit groeit. Uitvoeringsparticipatie geeft kansen aan mensen die op de traditionele wijzen vaak niet gehoord worden maar uitvoeringsparticipatie moet zelf ook kritisch worden benaderd omdat nieuwe vormen van uitsluiting kunnen optreden.

Aanbeveling 30
Over tijdelijkheid van stadsprojecten

Tijdelijke interventies door middel van stadsprojecten kunnen een bijzondere en blijvende betekenis hebben voor mensen en voor de verhouding tussen mensen. Voor het stadsbestuur en buitenstaanders is het een voorbijgaande ingreep, en er wordt weinig stilgestaan bij de veranderingen die deze ingreep hebben teweeg gebracht. Ook als niets meer zichtbaar is of een project slechts enkele dagen duurde, dan nog heeft tijdelijkheid een heel andere betekenis voor bestuurders dan voor burgers.

Aanbeveling 31
Over effecten van stadsprojecten als toets

Stadsbesturen stellen zich bij stadsprojecten allerlei effecten voor maar die blijken in de praktijk vaak anders uit te vallen. Stadsprojecten grijpen zodanig in in het sociale weefsel tussen mensen, tussen mensen en plekken, tussen mensen en de burgermaatschappij dat participatie zeer essentieel is. Daarom is het ook zo cruciaal dat de effecten van de stadsprojecten van bij het begin, tijdens het proces en na realisatie zichtbaar blijven en voorwerp van discussie zijn. Om effecten goed te zien is het essentieel om de situatie goed te kennen, ook en vooral de manier waarop burgers van bepaalde ruimte of initiatieven gebruik maken. Vaak ontbreekt deze basis-kennis al. Vervolgens is het essentieel dat effecten van stadsprojecten in overleg met de betrokkenen worden opgevolgd, ook in de tijd. Dat is vaak evenzeer een probleem en het gebeurt meestal niet. De kwaliteit van uitvoering is niet altijd wat voorzien was, het gebruik dat mensen van ruimte maken is vaak anders dan voorzien. Gebruik en effecten zien en daarover overleg organiseren met burgers is een essentieel deel van participatieprocessen.

Aanbeveling 32
Over betrokkenheid van politici, ambtenaren, experts

Bij participatieprojecten wordt vaak eenzijdig richting burgers gegaan. In goede participatieprojecten staan ook de meningen van politici, ambtenaren en experts ter discussie. Als deze niet veranderbaar zijn en niet ter discussie mogen staan, dan is er van een participatieproces eigenlijk geen sprake. Participatie bevraagt ieders rol en ieders mening, dus ook van de bestuurders en van experts. Dat is wat we bedoelen met interactie en dit kan helpen om het onderscheid te maken tussen echte en gemeente interactie en pseudo interactie waarbij men vooral doet alsof.

Aanbeveling 33
Over management van en management in participatieprocessen

De professionaliteit van de aanpak van processen bevindt zich op twee niveaus: het management in concrete processen eens ze starten en het management van de vormgeving van processen. De beide niveaus onderkennen is al een eerste aanbeveling. Het management in processen gaat over de omgang met actoren, hun manieren van

kijken, de inschakeling van experts, de omgang met communicatie tussen actoren, de regeling van conflicten,... Het management van processen is stadsbreed kijken naar de manier waarop processen in meerdere stadsprojecten worden georganiseerd: hoe wordt er gewerkt met stuurgroepen, met klankbordgroepen, met commissies, hoe krijgt de betrokkenheid van diensten vorm, wie wordt als manager van stadsprojecten ingeschakeld, hoe gebeurt de terugkoppeling naar de politici,... Op beide niveaus is de professionaliteit van de aanpak in onze steden absoluut nog veel te verbeteren. Er wordt vaak te snel gehandeld en te weinig nagedacht, er is te veel kopiegedrag, de juiste mensen worden lang niet altijd op de juiste plaats gezet, er zijn te weinig afspraken waardoor processen te snel verzanden en tijdens de processen is er te weinig professioneel management. Initiatieven vanuit de Vlaamse overheid zoals de stadscontracten, de conceptsubsidie voor de stadsvernieuwingsprojecten en de masterclass stadsprojecten kunnen die kwaliteit verbeteren maar elk stadsbestuur moet hier ook eigen keuzes maken voor investering in professioneel management.

Aanbeveling 34

Over het oerwoud van procedures en openbare onderzoeken

Procedures van openbaar onderzoek zijn soms en helaas voor burgers de enige mogelijkheid om zich te laten horen en invloed uit te oefenen. Dit soort procedures blijft omwille van de rechtsbescherming ook nodig. We merken wel een toenemend risico op overjuridisering op waardoor nagenoeg alles voorwerp wordt van juridische steekspelen en bescherming misbruikt wordt, ook door burgerinitiatieven om om het even wat tegen te houden. In de verhouding met participatieprocessen is het probleem dat klassieke openbare onderzoeken burgers vaak in de statische rol van de bezwaarde burger duwen die verplicht wordt om zich negatief in te stellen (wat zie ik allemaal niet zitten?). Dergelijke juridische procedures bestendigen daardoor posities en rollen en laten geen rolontwikkeling toe. Eens bezwaard, steeds bezwaard en wat de burgers verlicht hoeven we niet te weten. Dergelijke procedures doorkruisen participatieprocessen en leggen er een hypotheek op. En god weet (eigenlijk weet nog alleen god), hoeveel procedures er eigenlijk zijn. Hoe meer procedures, hoe minder proces of toch niet de participatieve processen zoals hier bedoeld. We bevelen in het algemeen aan om naar een nieuw evenwicht te zoeken tussen juridisering (besluitvorming via rechtsregels) en participatie (besluitvorming via communicatie).

De verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid is hier groot want het is vaak als gevolg van Vlaamse regelgeving dat openbare onderzoeken en processen elkaar kruisen, ook de verschillende sectorale processen voor participatie die vaak door regelgeving zijn voorzien. Ook op dit punt kunnen de ervaringen uit de stadscontracten tussen de Vlaamse overheid en de stadsbesturen erg nuttig zijn. Rond concrete dossiers kan heel concreet worden aangeduid waar interbestuurlijke problemen de realisatie van projecten hinderen en de participatie bemoeilijken.

Om inspiratie op te doen en richting te geven aan haar discussies gebruikte de kerngroep twee stadsprojecten uit de lange reeks van mogelijke interessante voorbeelden uit de Vlaamse steden: een cultureel stadsproject dat ontstond uit burgerinitiatief rond het station van Zeebrugge (Brugge) en de aanpak van het speelweefsel in het stadsvernieuwingsproject Ledeberg (Gent). We situeren ze kort en in de tekst komen we op leerrijke aspecten terug.

Transitproject Zee-Brugge

In 2006-2007 vroeg de culturele organisatie 'Brugge Plus' aan de vzw Tapis Plein (een huis voor publieksacties rond erfgoed) om 'iets' te doen in de stationswijk van Zeebrugge. Het stationsgebouw was door de stad gekocht en omgevormd tot een buurthuis. Een nieuwe buurtwerker werd aangeworven. Tapis Plein heeft een culturele werking aan de buurtwerking gekoppeld en inspireerde zich daarvoor op de methodiek van Ruth Soenen ('Het kleine ontmoeten'). Men gebruikte de kennis die de burgers vanuit hun hobby hebben als uitgangspunt voor interactie in de wijk. Tapis Plein toerde met een bus en hield in elke straat een andere actie. In ruil voor deelname aan zo'n actie (de ramen lappen, carwash...) konden mensen een vriendenblaadje (de passiekaart) invullen. Zo ontstond straat na straat een beeld van de fascinaties en passies van mensen. Mensen deelden wel passies maar wisten het niet van elkaar. Workshops sloten daarbij aan en zo vonden de mensen de weg naar elkaar en naar het buurthuis. Op die verknoppingen kon de buurtwerker verder werken.

De passies van mensen werden gefotografeerd door de leerlingen van de stedelijke academie. Eerst trok de fotograaf een foto, dan de burger zelf. Als apotheose was er een nocturne met een wandelroute van foto naar foto. Zo konden de bewoners zien waar de rest van de buurt mee bezig was. Ook het buurthuis werd dan ingewijd. Op de website kon je elk huis aanklikken met meer informatie over de bewoners. De website werd uitgewerkt in samenwerking met Wijzer (centrum voor basiseducatie). Later heeft een kunstenaar met de interviews en de foto's een installatie gemaakt die langs andere stationsbuurten van Vlaanderen trok.

Het speelweefsel van en in Ledeberg

De Jeugddienst van Gent richtte in 1998 een plangroep speelruimtebeleid op met vertegenwoordigers van de Gentse diensten. Sedertdien is de systematische aandacht voor betrokkenheid van kinderen bij de aanleg van speelruimte in de Gentse stadsorganisatie gegroeid, onder andere in het stadsvernieuwingsproject in Ledeberg. Dat project mikt op een netwerk van kleinschalige ingrepen om de leefbaarheid te verbeteren. Het is lange tijd voorbereid met een programmaregisseur en een projectleider en werd ondersteund door een driedelige overlegstructuur met bewoners, met ambtenaren en een politieke stuurgroep. Ontwerpbureaus gingen in rechtstreekse discussie met bewoners. Aan de hand van fotoreportages over belangrijke plekken in de wijk en spelborden rond de ideale woonstraat kwamen heel wat nuttige ervaringen en doorleefde informatie boven. De stem van de kinderen in het project werd versterkt door bevraging van kinderen in drie Ledebergse scholen. Via verschillende creatieve methodes toonden kinderen waar ze wonen, hoe ze de passages en de plekken in de wijk gebruiken, wat ze wel of niet in de wijk aantrekkelijk vonden. Ambtenaren van verschillende diensten werkten in die sessies mee. De kinderen kregen een boekje met de resultaten en naar de scholen werd teruggekoppeld. In de definitieve plannen leidde dat tot voorstellen voor groene lanen, netwerken van groene sproeten (groene ontmoetingsplekjes in de wijk), doorsteken in de wijk, aanleg van binnenpleinen.

4.2 De case van de stadsprojecten: de toelichtende tekst ³⁹

4.2.1 Zo kijken wij naar stadsprojecten

Stadsprojecten zijn interventies in stadsdelen met een structurerende impact op stadsdeel en stad en met een duurzaam karakter. Het zijn strategische interventies omdat ze een hefboomwerking hebben, omdat ze nieuwe verbindingen realiseren tussen ruimtes, tussen functies en tussen mensen. De focus van de interventies kan ruimtelijk zijn, sociaal, cultureel, economisch. Meestal gaat het om een verschillende combinatie of balans tussen deze elementen. Het gros van de bekende stadsprojecten zijn ruimtelijk-fysieke interventies als drager voor een of meerdere van deze functies.

³⁹ Zie Boudry, L. et al (reds.) (2006). *Inzet/Opzet/Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant.

Stadsprojecten: het gaat over mensen

Stadsprojecten in de ruimtelijk-fysieke betekenis gaan niet op de eerste plaats over breken en bouwen, over stenen en gebouwen. Stadsprojecten grijpen in in het sociale weefsel tussen mensen, tussen mensen en plekken, tussen mensen en de burgermaatschappij. Daarom is participatie zo essentieel en daarom is het ook zo cruciaal dat de effecten van de stadsprojecten van bij het begin, tijdens het proces en na realisatie zichtbaar blijven en voorwerp van discussie zijn. Dat betekent ook dat effecten anders kunnen zijn dan voorzien, dat er neveneffecten kunnen optreden (bv: verdringing of gentrificatie), dat van de beoogde effecten eventueel niet veel terecht komt. Van analyse tot effecten: dat hele traject bekijken vanuit het perspectief van mensen die in een stadsdeel wonen en/of dat gebruiken: daar hebben we het over als het over stadsprojecten gaat. De perceptie van stedelijke bestuurders over de effecten van hun ingrepen zijn daarbij een nuttige maar slechts één bron van informatie.

Stadsprojecten: niet van de overheid alleen

Meestal denken we bij stadsprojecten aan overheidsinitiatief: stadsbesturen willen iets op een bepaalde plaats realiseren en zetten daar dan al niet een proces van overleg voor op. Stadsprojecten zijn er echter ook omdat in de stad op verschillende plaatsen dingen gaande zijn, zich actie vormt, coalities tot stand komen, de burgermaatschappij initiatief neemt, soms als reactie op overheidsplannen, soms vanuit autonoom initiatief. Dit brede perspectief is essentieel voor een goed begrip van wat we onder agendavorming begrijpen: de agenda van de stadsprojecten is geen monopolie van de stadsbesturen. Participatieprocessen kunnen vanuit de burgermaatschappij tot stand komen en dan wordt de participatiebereidheid van de overheid nog meer op de proef gesteld maar is het misschien net op zulke momenten dat de echte bereidheid al dan niet blijkt.

Stadsprojecten kunnen tot stevige botsingen leiden tussen stadsbesturen en burgermaatschappij, tot zware conflicten. Ook dan en misschien vooral dan zijn deze stadsprojecten voor ons fora van participatie. Participatie vatten wij immers, conform onze visietekst, op als 'politiek bezig zijn in en met de stad'. Burgerinitiatieven die zich organiseren tegen plannen van de overheid dragen bij tot een participatief klimaat in de stad, al kan het stadsbestuur zelf daar de grootste moeite mee hebben. Participatie georganiseerd door stadsbesturen is dus essentieel en wij geloven er ook in dat dit mogelijk is, maar participatie in trajecten georganiseerd door stadsbesturen is maar een deel van participatie rond stadsprojecten. Het spreekt vanzelf dat het onderscheid tussen stadsprojecten vanuit stadsbesturen, stadsprojecten vanuit burgerinitiatief en stadsprojecten in conflict

tussen beide een erg eenzijdige en statische indeling is. Vaak kunnen zich tijdens het proces gemixte vormen voordoen of kunnen zich rond delen van stadsprojecten verschillende verhoudingen ontwikkelen. Veel hangt ook af van de macht- en belangenstructuur die zich rond ruimte vormt, voor die stadsprojecten die fysiek-ruimtelijke ingrepen beogen.⁴⁰

Participatie: kwaliteitslabel van besluitvormingsprocessen

Essentieel voor ons is het proces en het effect van die stadsprojecten. Vaak worden stadsprojecten als het doel gezien en is participatie een middel. Wij draaien het om: stadsprojecten kunnen een interessant middel zijn om aan participatie te werken. Dat betekent dat we het begrip participatie willen reserveren als een kwaliteitslabel van besluitvormingsprocessen. We stellen voor dat ook stadsbesturen dat doen: niets is zo frustrerend voor burgers en voor de geloofwaardigheid van bestuurders in latere processen van mogelijke kwaliteitsvolle participatie als het gevoelen te hebben dat wat als participatie wordt voorgesteld dat helemaal niet is.

In veel stadsprojecten gaat het om vormen van informatie en inspraak vanuit de overheid die er finaal op gericht zijn om het politiek draagvlak voor een door het bestuur in de steigers gezet stadsproject te versterken. Daar is op zich niets mis mee. Die informatie en inspraak kan nuttig zijn, kan extra informatie opleveren. Voor stadsprojecten waar weinig beleidsruimte is, waar in het verleden al belangrijke beslissingen over zijn genomen die sturend werken voor de nog te nemen beslissingen is de keuze voor informatie en inspraak goed geschikt. Het kan ook zijn dat het stadsbestuur van oordeel is dat de belangen van de private initiatiefnemers niet mogen worden aangetast of dat de mening van experts volstaat. Dat is dan een politieke keuze waar men het al dan niet mee eens is of waartegen men kan reageren. In al die omstandigheden is professionele informatie en professioneel aangepakte inspraak zeker nodig en wenselijk. Maar laat daar dan geen misverstand over bestaan en dat is vaak wel een groot probleem: de informatie en de gebruikte termen suggereren meer dan de initiatiefnemers willen bieden. Er is meestal helemaal geen intentie om macht te delen of invloed af te staan, maar de informatie suggereert dat voortdurend wel. We vinden dat soort misleiding nefast voor kwaliteitsvolle participatie

⁴⁰ Geïnspireerd op Corijn, E. (2006). "Deelnemen is belangrijker dan winnen", in: Boudry, L. et al (reds.) (2006). *Inzet/Opzet/Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant, pp 164-173.

Wij gebruiken het begrip participatie voor die stadsprojecten waar sprake is van een besluitvormingsproces, dit wil zeggen dat er tijdens het werken aan een stadsproject iets gebeurt bij de actoren die daarbij betrokken zijn: bij bestuurders, bij ambtenaren, bij experten, bij eigenaars, bij bewoners, bij gebruikers, bij instellingen die in het stadsdeel actief zijn. Deze opsomming is niet toevallig uitgebreid en veelvoudig. Het is onze stelling dat participatie best wordt voorbehouden voor deze processen waarbij tussen deze actoren sprake is van betekenisvolle en ingrijpende interactie, van coproductie, waarbij bij deze actoren op het vlak van visie, perceptie, meningen, belangen en prioriteiten echt sprake is van een ontwikkelingsproces. Dit soort processen moet volgens ons zelf professioneel worden aangepakt en is het object van participatiemanagement. We spreken over 'dialogic spaces' en dat betekent dat we van participatieprocessen spreken als er ruimte is voor beleidsverrijking.

Dergelijke participatieprocessen kunnen het gevolg zijn van een open proces dat door het stadsbestuur of door andere publieke instellingen wordt opgezet, maar ze kunnen ook, zoals hierboven aangegeven, het gevolg zijn van spontaan initiatief vanuit de burgermaatschappij dat zich rond een infrastructuur, een ruimte, een gebouw,... vormt en daarrond een maatschappelijke alliantie opbouwt. Dat kan dan het voorwerp worden van wat we in de tekst over burgermaatschappij een 'vitale coalitie' hebben genoemd. Niet alleen het bestuur heeft het recht een participatieproces te starten. Soms ontwikkelt zich burgerinitiatief als gevolg van een bepaald idee of een proefballon vanwege de overheid, soms ontwikkelt zich dat als protest tegen een bepaald plan of project. Stadsprojecten genereren dus zelf ook burgerschap en activeren participatie, zij het niet altijd zoals het stadsbestuur het zich vooraf had voorgesteld. De manier waarop een bestuur met dat soort conflicten omgaat is deel van het participatieproces. Het kan ook dat burgerinitiatief zich ontwikkelt rond lege ruimtes in de stad, rond infrastructuur waar zagezegd niets gebeurt. Er ontwikkelen zich praktijken, er komt een sociale infrastructuur tot stand. Corijn heeft het over de 'ongrijpbare stedelijkheid', over broedplaatsen en vrijplaatsen. Het gaat dan niet om een zo snel als mogelijk te realiseren inpasbaarheid in gestroomlijnde processen. Het gaat eerder om letterlijk ruimte laten en ruimte geven, daar tolerant voor zijn.⁴¹

⁴¹ Corijn, E. (2006). Ibid.

Participatie is een output, niet alleen een input

In klassieke procedures van inspraak worden *belangen* vaak als uitgangspunt genomen. Daardoor worden groepen bij aanvang in hun zogenaamd belang bevestigd, maar ze worden er meteen ook in opgesloten. Dat geldt tevens voor politici en voor ambtenaren, die vervolgens nog maar moeilijk uit hun roldispositie kunnen loskomen. Dat leidt tot statische knokpartijen die niet zelden eindigen in juridische veldslagen, waarbij de stadsbesturen overigens steeds vaker aan het kortste einde trekken. Dat alles staat haaks op de betekenis van participatieve processen: in dergelijke processen kunnen belangen met hand en tand verdedigd worden, maar evengoed worden belangen tijdens het proces zelf gevormd, getransformeerd en eventueel anders ingevuld. *Wie* betrokken is en *hoe*, is dan niet alleen een uitgangspunt, maar soms ook het resultaat van het proces en een kwaliteitskenmerk van het proces. Burgers worden pas echt burgers in het proces waarin ze vragen en bevestigd worden, toetsen en getoetst worden. Dat lukt natuurlijk niet altijd. Soms lukt het maar voor fragmenten of voor deelaspecten waarbij de deliberatie tot nieuwe inzichten leidt, tot het overstijgen van vertrouwde en ingesloten belangen door een nieuw perspectief, door innovatieve concepten van stedenbouw, door het gebruiken van ervaringen van bewoners en gebruikers.

Participeren zonder iets te zeggen

In meerdere stadsprojecten (zie Park Spoor Noord in Antwerpen, zie Schipperskwartier in Antwerpen, zie Brugse Poort in Gent) merken we dat deliberatieve fasen vormelijk ook helemaal niet alleen maar berusten op de burgerlijke vaardigheden ('civic skills') die we gewoonlijk vereenzelvigen met deliberatie zoals schrijven, praten, discussiëren en vergaderen. Door vormen van 'action democracy', georganiseerd of spontaan opgezet, kunnen mensen hun gevoelens uiten, hun emoties tonen, hun verbondenheid met plekken en ruimtes, hun zorgen inbrengen, hun kwaadheid manifesteren, hun ervaring als troef gebruiken. 'Action democracy' gaat dus over inbreng in processen door dingen te *doen*, door te ageren, door zich in allerlei vormen te manifesteren. Het gaat in essentie om andere registers van werken met andere vormen van betrokkenheid, meer op doen dan op praten gericht. Het kan helpen, maar dat is niet het doel op zich, om zo een middenklasseperspectief te vermijden, waarbij mensen die sowieso al toegang hebben tot het politieke systeem er nog een stuk speelgoed bij krijgen. Het kan helpen om processen open te maken voor mensen die minder vaardig zijn met de klassieke verbale eigenschappen. Mensen kunnen mee delibereren en invloed uitoefenen zonder een woord te zeggen.

Druk op het procesmatige

Tegelijk zit er behoorlijk wat spanning op dit pleidooi en aarzelende praktijk naar *dialogische* processen. De druk, vanuit de media, maar ook vanuit de burgermaatschappij op politici om snel 'het verschil te maken' is groot en leidt tot het versterken van de klassieke invulling van het 'primaat van de politiek'. Dat verkleint de mentale ruimte en de tijdsruimte voor interactieve processen. De snelle tijd van de politiek botst met de trage tijd van participatieve processen. De druk tot handelen verdringt de ruimte tot deliberatie of zet die sterk onder druk. Ten tweede spelen de machtsconstructies in deze stadsprojecten een belangrijke rol omdat ze zich soms proberen te onttrekken aan het proces, er buiten en er boven proberen te staan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de grondeigenaars. De toegenomen inzet van vormen van publiek-private samenwerking versterkt over het algemeen de invloed van eigenaars en/of van investeerders. Ook de positie van experts wordt soms nog als gegeven beschouwd: de mening van burgers is dan minderwaardig. Wie zich zo buiten of boven het participatieproces kan plaatsen en dit bij bestuurders kan doen aanvaarden, toont waar de echte macht zit. Ten derde zien we dat zich parallelle bewegingen voordoen die eerder gaan naar marktgerichte arrangementen waarbij bestuurders zich in een zogenaamde rechtstreekse populistische en geïndividualiseerde vorm van contact met de burgers laten leiden door 'te doen wat mensen vragen'. Dat lijkt dan de behoefte aan deliberatieve processen helemaal te vervangen. Deze drie factoren zetten druk op instituties rond stadsprojecten en op de ruimte, tijd en geloofwaardigheid van deliberatieve processen.

Participatie: niet alleen in de planvorming

Participatie gaat om betrokkenheid in het hele beleidsproces. Stadsprojecten lopen vaak over meerdere jaren. De kortste fase is deze van de planvorming. De langste periode is deze van de realisatie, de uitvoering, het beheer, de constante en jarenlange zorg voor blijvende duurzaamheid en voor behoud en onderhoud van kwaliteit. Participatie gaat om burgerinitiatief in die verschillende fasen van een stadsproject. Vaak is het zo dat burgers het meest intens betrokken zijn in de kortste fase en het minst in de langste fase.

In klassieke inspraakprocedures op het ritme van het bestuur is de inspraak beperkt tot de planvorming, want dan lijkt het voornaamste ook wel achter de rug. Eens de beslissing formeel is gevallen en het plan officieel is goedgekeurd, stopt de betrokkenheid en meestal ook de informatie. Dat is een aanpak en een visie waar wij afstand van nemen, om volgende redenen.

PARTICIPATIE MAAKT STADSPROJECTEN

De planvorming van stadsprojecten is maar één fase van het feitelijke beleidsproces, te zien als een constante aaneenschakeling van keuzes. Na de formele goedkeuring van een plan verloopt er vaak zeer veel tijd tot de uitvoering en in die fase gebeurt er nog veel dat onvoorspelbaar is, duiken nieuwe problemen op, moet er met de private sector onderhandeld worden of met andere overheden, blijken er problemen te zijn met de medewerking van diensten en met bepaalde procedures. Doorheen dat hele proces blijven dus keuzemomenten opduiken en vaak worden in die lange periodes andere keuzes gemaakt die ingrijpen op het eertijds vooropgestelde plan. Daarom is wat vaak uitvoering wordt genoemd, voor ons een even cruciale fase als het opstellen van plannen; de uitvoering (of beter: de pogingen tot realisatie van het project) is gewoon een andere fase in het beleidsproces, vaak even politiek geladen als de planfase. Het is daarom voor ons essentieel om het participatieproces over de hele periode te bekijken en om participatie zeker ook in de vorm van praktijken van burgers en burgerinitiatieven sterk te koppelen aan wat nu uitvoering van projecten heet.

De inbreng van participatie in die zogenaamde uitvoerende fase en de fase van beheer van ruimtes en kwaliteitszorg, is zowel voor het draagvlak als voor de maatschappelijke innovatie cruciaal. Participatie in uitvoering, bij beheer en bij kwaliteitszorg gaat evenzeer en misschien nog veel directer en tastbaarder over toe-eigening, over eigenaarschap, over opnemen van stukjes eigen verantwoordelijkheid, over het creatief en innovatief potentieel dat van burgerinitiatief kan uitgaan en dat een verrijking, verdieping en veel grotere hechting van mensen aan de ruimte mee kan brengen.

Beoordeling van effecten van stadsprojecten

Als de beoordeling van een stadsproject in de praktijk terug te brengen is tot de vraag of de aanvankelijke doelstellingen van de stadsbesturen zijn gerealiseerd, toont deze manier van kijken een instrumentele en technische invulling van participatie. Van een interactief proces lijkt dan niet veel sprake. Het succes van een participatief proces kan niet gemeten worden op basis van criteria binnen een dergelijke visie. De kwaliteit van de participatie zal eerder afhangen van de kwaliteit van het proces, van de communicatie, van het niveau waarop het project als gevolg van participatie is getild, van de gevolgen die door het proces en het project bij de participanten zijn opgetreden. We willen vooral vermijden dat participatie in stadsprojecten met instrumentele en functionele criteria wordt gewogen. Het nut van participatie wordt dan buiten het participatieproces zelf gelegd.

Een stadsproject kan dus intrinsiek waardevol zijn, ook als het tijdelijk is en het kan effecten hebben, ook als daar niets (meer) van te zien is. Mocht dat niet zo zijn, dan zouden we meteen alle projecten met een meer so-

ciale of culturele focus uitsluiten. Het is duidelijk dat een stadsproject als de 'Zinnekeparade' in Brussel zeker effecten heeft op de burgermaatschappij, ook al is daar tussen twee parades op het eerste zicht niets van en over te zien. Alleen al de doorwerking hiervan op andere fora en rond stadsprojecten bijvoorbeeld is al een effect. Tapis Plein (Brugge) werkte rond het station van Zeebrugge dat als toneel en infrastructuur diende voor burgerinitiatief dat de betrokkenheid bij die ruimte sterk verhoogde. Het project bevatte onder andere een kaart op de website met alle woningen en met profielen van hun bewoners (hun hobby's, hun achtergrond). Een detailanalyse laat zien dat mensen die dat niet gewoon waren op die manier geactiveerd werden om het internet te gebruiken. Voor een stadsbestuur dat in zijn strategisch plan de doelstelling heeft opgenomen om de 'e-kloof' te dichten, kan dit een interessant effect zijn. Het effect was dat de activiteiten mensen in een straat of buurt met elkaar in contact brachten en tot nieuw initiatief hebben geleid. Wat effecten zijn moet dus vanuit het proces worden bekeken en moet vooral met een grote bescheidenheid en voorzichtigheid worden beantwoord.

Ook als een stadsproject een tijdelijke interventie is kan dat op en voor die plek, op dat moment bij en voor mensen van grote betekenis zijn geweest al was het maar omwille van het gevoel deelgenoot te zijn geweest van iets spannends en interessants. Zo'n tijdelijk initiatief kan een plek een kleur geven die er niet was en ze kan in de collectieve herinnering een eigen plaats verwerven.

4.2.2 Aanpak van participatieprocessen

A. Maatwerk is de naam

Elk stadsproject is anders omwille van deze elementen:

- De historische, maatschappelijke en belangencontext is anders, bijvoorbeeld inzake eigenaarschap, of al dan niet publieke instellingen grondeigenaar zijn
- Elke sociale situatie zal verschillend zijn: de uitbouw en de dynamiek van de burgermaatschappij, de manier waarop mensen met ruimte omgaan en die gebruiken.
- De sociale samenstelling van stadsdelen verschilt grondig en heeft impact op de burgerschapsstijlen (actieve burgers, wantrouwende burgers,...)
- Binnen elk stadsproject is elke fase in het proces ook verschillend. Deliberatieve of participatieve processen zijn per definitie open en dus moeten ze ook tendele onvoorspelbaar zijn en ruimte laten voor improvisatie, voor nieuwe projecten

Deze verscheidenheid onderbouwt ons pleidooi voor een veel meer zorgvuldig uitgewerkte analyse van de interacties en van de maatschappelijke dynamiek in stadsdelen. Dat is een fase die vaak wordt overgeslagen. Het is haast vanzelfsprekend dat die analyse zelf participatief gebeurt.

De verscheidenheid betekent dat wat in de ene context werkt, dat niet noodzakelijk doet in een andere. Maatwerk in aanpak en proces zijn dus noodzakelijk. Dat betekent dat we niet geloven in passe-partout formules, in voorgebakken manieren van aanpak, in copies van methodes, in uniformisering van aanpak. Dat is wat vaak wel gebeurt, mede onder invloed van ingehuurde consultantsbureaus die hun sjabloon verkopen.

Stadsprojecten in een interbestuurlijke context

Een bijzonder element van maatwerk is de bestuurlijke context van stadsprojecten. We onderscheiden vanuit dit oogpunt verticale en horizontale stadsprojecten.

In sommige stadsprojecten heeft het stadsbestuur veel sleutels in handen, eventueel samen met andere lokale publieke instellingen (OCMW, autonoom stadsbedrijf, sociale huisvestingsmaatschappij). We kunnen dat horizontale projecten noemen omdat de beslissing binnen de stad kan worden genomen. Vaak zijn die lokale besturen wel afhankelijk van allerlei centrale regelgeving en procedures. Echt volledig horizontaal zijn die verhoudingen dus nooit. De centrale procedures en criteria kunnen sterk doorwerken op de participatieprocessen. Op dat punt komen we hieronder nog terug.

Stadsprojecten in stationsomgevingen zijn typevoorbeelden van interbestuurlijke stadsprojecten die we dan eerder verticale stadsprojecten kunnen noemen. De NMBS en Eurostation zijn betrokken vanuit het federale niveau en de Lijn is betrokken vanuit het Vlaamse niveau. De belangrijkste beslissingen vallen op centraal niveau. De praktijk leert dat dergelijke settings overwegend niet bevorderlijk zijn voor participatieprocessen. Vaak krijgt het project dan zijn definitieve vorm in soms erg langdurige onderhandelingen tussen deze besturen. Eens dat moeizame interne akkoord is afgerond, is er geen ruimte meer voor dialoog en de overheidspartners zijn dan niet meer bereid terug te keren op dat compromis. De centrale overheden hebben weinig last van kritiek, het stadsbestuur vangt dan meestal de vlag. De vraag is dan ook of stadsbesturen in dat soort projecten niet een belangrijker en duidelijker mandaat moeten krijgen en of dit niet een deel moet zijn van het bestuursakkoord dat overheden voor stationsomgevingen sluiten.

B. Rollen van actoren

Er is aandacht nodig voor de rol van politici, ambtenaren, experts en burgers in deliberatieve processen. Eerder dan dit te zien als iets apart in afzonderlijke registers en werelden hebben we hierboven aangegeven dat net de integratie en interactie tussen deze rollen de sterkte uitmaakt van kwaliteitsvolle stadsprojecten.

Bij *experten* denken we aan consultants, studie bureaus en academici die tijdens deze processen worden ingeschakeld. Binnen de wereld van de ruimtelijke planners is de discussie over hun rol in dergelijke processen een centraal punt. In de Vlaamse stadsprojecten is hun impact op deliberatieve processen niet te onderschatten. Zij beïnvloeden door hun studiewerk en door hun conceptuele apparaat in belangrijke mate de perceptie of het mentale frame waarmee de actoren naar de ruimte kijken. Daardoor tekenen zij vaak de mentale bedding uit waarin de deliberatie zich vervolgens zal ontwikkelen. Op cruciale momenten ‘reframen’ ze de problemen zodat de daarop geënte posities en belangen vanuit een ander perspectief worden bekeken. Niet zelden maken dergelijke interventies het mogelijk om een doorbraak in de onderhandelingen te realiseren. Maar evengoed tonen experts zich niet bereid tot reframing en betonen ze de eertijds ontwikkelde visies. Tot slot leert de praktijk dat experts vaak invloed uitoefenen op de manier waarop het hele proces wordt georganiseerd en op de professionele ondersteuning daarvan. In al deze betekenissen is de positie van experts nooit neutraal. Dat geldt overigens ook voor onszelf: de visie over participatie die we hier ontwikkelen is evenmin neutraal.

In de Vlaamse politieke cultuur lijkt ‘het primaat van de politiek’ te domineren, ook in de manier waarop *ambtenaren* naar zichzelf kijken. De praktijk van de stadsprojecten nuanceert deze klassieke perceptie, zij het dat ook op dit punt veel variaties te merken zijn tussen de verschillende steden. De idee dat er een duidelijke scheiding is tussen de taken van politici en ambtenaren, kan in elk geval ten aanzien van stadsprojecten niet volgehouden worden. Hierboven schetsten we al de complexiteit van beleidsvorming in stadsprojecten. In zo’n perspectief is de feitelijke verwevenheid tussen politici en ambtenaren bijzonder groot en ook noodzakelijk.

Het is een al lang verworven inzicht dat ambtenaren in dergelijke processen ook hun eigen belangen verdedigen (van hun dienst, hun bestuur, eventueel zelfs hun persoonlijke carrièrebelangen). We zien evenwel nieuwe ambtelijke profielen ontstaan: mensen voor wie het goede ver-

PARTICIPATIE MAAKT STADSPROJECTEN

loop van de stadsprojecten een deel van hun job wordt, die zich dus als 'procesmanager' ontpoppen en daartoe uitdrukkelijk zijn aangesteld. Het goede verloop van proces en project *is* dan hun belang. Soms doen ambtenaren dat vanuit hun dienst, soms nemen ze die rol op vanuit een verzelfstandigd stadsbedrijf of vanuit een eveneens verzelfstandigd publiek-privaat samenwerkingsverband. Als procesmanager nemen ambtenaren dan ook een centrale rol in tussen de actoren en hebben zij als taak om na te denken over de aanpak van deliberatieve processen en deze professioneel te 'managen'. Onvermijdelijk komt daarbij ook hun eigen ingesteldheid in het geding, hun wijze van kijken naar het belang van interactie en communicatie, het belang dat zij hechten aan deliberatie en het beroepsbeeld dat zij over zichzelf hebben. Dergelijke procesmanagers selecteren vervolgens zelf voortdurend door de manier waarop ze het proces aanpakken, door de wijze waarop ze onderhandelingen structureren, door de beleidsalternatieven die zij mee sturen. In al die betekenissen van selecteren en sturen, spelen procesmanagers zelf ook een politieke rol. Zij doen dat door de invloed die zij uitoefenen op de percepties, handelwijzen en strategieën van politici. Het is daarom zeker niet overdreven om te spreken over ambtelijk leiderschap naast het politieke leiderschap.

De rol die *politici* in deliberatieve processen rond stadsprojecten spelen, is het meest complexe vraagstuk. De context en specifieke arrangementen zorgen alvast voor uiteenlopende praktijken. Deels dwingen die context en het arrangement politici in bepaalde rollen. Die kiezen ze zelden volledig autonoom. Deels is die rol ook persoonsgebonden: we zien bijvoorbeeld dat burgemeesters hun rol in de grote stadsprojecten zeer verschillend invullen. Sommige burgemeesters zitten daar heel dicht op en leiden in feite deze processen, andere burgemeesters nemen meer afstand en laten de processen meer autonoom verlopen. Ze doen dat dan elk nog met een eigen leiderschapsstijl die evenzeer weer als een variabele op het proces inwerkt. Tenslotte is de rol van de politici deels ook het gevolg van keuzes die bij de constructie van dergelijke projecten worden gemaakt en ruimer nog van keuzes die een samenleving maakt over de rol die politiek daarin moet spelen. Die laatste keuze heeft een heel sterke impact op de betekenis en impact van deliberatie. In de onderstaande tabel synthetiseert Frank Hendriks de literatuur over de rol van politici in deliberatieve processen.⁴²

⁴² Hendriks, F. (2002). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tabel: Politiek in de netwerksamenleving: opties en scholen

Type van politiek	Krachtige politiek (I) Primaire rol in collectieve besluitvorming: politiek <i>primeert</i>	Bescheiden politiek (II) Secundaire rol in collectieve besluitvorming: politiek <i>faciliteert</i>
'harde' variant	Doorslaggevende politiek (A) Een grote aanhang bij (ex-)politici	Marginale politiek (B)
'zachte' variant	Gerevisioneerde primaat van de politiek (C)	Politiek netwerkmanagement (D)

Het basisonderscheid is dat tussen een 'krachtige politiek' (met een sterke nadruk op het primaat van de politiek) en een 'bescheiden politiek' waarbij de politiek eerder als faciliterend wordt beschouwd. In beide visies is er een harde en een zachte variant. De harde variant van de bescheiden politiek (B) is deze waarbij politiek hoogstens wordt gezien als een vorm van 'meta- government', waarbij politici enkel de randvoorwaarden aangeven waarbinnen autonome maatschappelijke processen moeten verlopen maar daar zelf geen actieve sturende rol in spelen. In de visie van het netwerkmanagement (D) spelen politici wel een actieve rol in netwerken, zijn ze participant tussen de participanten en nemen ze beslissingen vanuit het interactieve proces. De harde variant van de primerende politiek (A) grijpt terug naar de heldere 'command and control' visie, terwijl de zachtere variant (C) het best kan worden omschreven als 'primaat met inspraak', waarbij politici gebruik maken van de inbreng tijdens inspraakprocessen om hun beslissing beter te onderbouwen of te motiveren.

Het is in de beide zachte varianten dat er sprake is van ruimte voor deliberatieve processen en voor interactie met politici. De variant van het harde primaat van de politiek heeft zeker aantrekkingskracht en in sommige stadsprojecten is dit het dominante patroon. Maar evengoed is dat beeld soms eerder retorisch omdat analyse van de praktijk een meer genuanceerd beeld te zien geeft dan het beeld dat politici graag van zichzelf ophangen. Het scenario van de 'marginale politiek' zou het scenario kunnen zijn waarbij autonome initiatieven in een stadsdeel hun gang gaan. Zij zijn dan 'het beleid' en politici faciliteren deze alleen nog. Voor acties die zich in vage of lege ruimtes voordoen (zie hierboven) of voor stadsprojecten met een dominante sociale of culturele focus kan dit van toepassing zijn: een actief gedoogbeleid kan initiatief tot ontwikkeling laten komen dat op termijn onvermoede gevolgen heeft en sociale of culturele projecten hebben nood aan grote autonomie om de maatschappelijke creativiteit als kracht te gebruiken. Voor stadsprojecten die op fysieke her-

inrichting gericht zijn, zijn de formele bevoegdheden van de stadsbesturen in ons bestel zo omvangrijk dat dit scenario alleen al om institutionele redenen (althans op dit moment) weinig realistisch is. Maar in de uitvoeringsfase, bij de inrichting en het beheer van deelaspecten van een project kan een vorm van marginale politiek zeker relevant zijn (bijvoorbeeld om publieke ruimtes autonoom door de wijk te laten beheren).

Het onderscheid tussen de politieke rollen laat ook toe een onderscheid te maken tussen de rol van de gemeenteraad en die van uitvoerende politici. Vanuit een vernieuwd perspectief op deliberatieve processen en van daaruit uit ook op representatieve democratie is het denkbaar om van de raad meer de agendavormer te maken. Intensieve deliberatie kan immers niet altijd en overal worden opgezet en professioneel onderhouden. Er moeten dus keuzes worden gemaakt en dat lijkt ons bij uitstek de taak van de gemeenteraad. De raad kan vervolgens een reeks randvoorwaarden en kwaliteitscriteria uitwerken die als metakader voor dergelijke processen dienen. In dat kader kan ook vastgesteld worden op welke momenten of rond welk soort beslissingen de raad als forum voor publiek debat wordt ingeschakeld. Deze elementen zouden voor iets meer evenwicht in de machtsbalans kunnen zorgen tussen gemeenteraad en college. Ze passen in de keuzes van het gemeentedecreet om van de raad meer een strategisch forum te maken. In de huidige verhoudingen is de gemeenteraad vooral de speelbal van de uitvoerende politici, van experts en van ambtenaren die zelf bepalen wanneer en waarvoor de raad in de loop van processen wordt 'gebruikt'. Door de evolutie naar meer publiek-private samenwerkingsverbanden al dan niet vanuit autonome stadsbedrijven dreigt deze kloof bovendien nog groter te worden. Het komt er met andere woorden volgens ons op aan om de raad een plaats te geven in de dynamiek van deze processen, in plaats van de raad nog verder te marginaliseren. Dat vergt in elk geval een meer interactionistisch perspectief op de raad dan het institutionele beeld dat nu wordt gehanteerd waarbij de raad alleen een rol speelt als dat formeel en volgens de procedures moet.

In participatieve processen spelen 'every day makers' een belangrijke rol. Het zijn sleutelfiguren die centraal staan in de netwerken in het stadsdeel. We denken dan aan de mensen die formele posities innemen maar eigenlijk nog meer aan mensen die in de informele netwerken centraal staan. In die posities transfereren zij voortdurend informatie tussen mensen, tussen burgers en bestuur, tussen bestuurders en diensten ook. Stadsbesturen zijn immers ook complexe organisaties waarvan de delen soms andere belangen nastreven. De 'every day makers' vinden snel hun weg, bemiddelen zelf achter de schermen van het bestuur, zorgen voor intermediaire communicatie tussen diensten en tussen politici. Het zijn vaak mensen die

centrale rollen spelen in de burgermaatschappij en die dus voor het verwerven en behouden van draagvlak voor participatieprocessen van groot belang zijn.

C. *Procesmanagement is noodzakelijk*

Het is een wat beladen woord in de context van participatie maar toch is het absoluut op zijn plaats: dergelijke deliberatieve processen vergen professioneel management. Processen vergen beleid en alleen al op het vlak van communicatie vergt dat een professionele aanpak.

a. Twee niveaus van management

We spreken van procesmanagement op een dubbel niveau ⁴³

- Management van participatieve processen (proces- en netwerkconstituering)
- Management in participatieve processen (spelmanagement)

We stellen dat in de onderstaande figuur voor en tonen hoe op beide niveaus via vier variabelen kan worden ingewerkt op processen. Of en hoe dat gebeurt is sterk contextafhankelijk en valt onder wat we hierboven het maatwerk hebben genoemd.

	Actoren	Bronnen	Regels	Percepties
Spelmanagement	Selectief activeren	Mobiliseren van bronnen	Inspelen op regels	Compromisvorming en gezamenlijke beeldvorming
Netwerkconstituering	Wijziging van relaties tussen actoren	Wijziging van bronnenverdeling	Wijziging van regels	Wijziging van normen, waarden en percepties

Op het niveau van de zogenaamde ‘netwerkconstituering’ gaat het om het nadenken over het opzetten van processen vooraleer te starten en het bijsturen van de procesarchitectuur voor projecten op basis van eerdere ervaringen. Op dit niveau gaat het om een metabenadering waarbij over processen zelf beslissingen worden genomen en keuzes worden gemaakt:

⁴³ Klijn, E. & Koppenjan, J. (2000). *“Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance.”* In: Public Management, Vol.2, No. 2.

dat gaat dan bijvoorbeeld over samenstelling van stuurgroepen, over timing, over de taken van de verschillende actoren, over het profiel van wie dergelijke processen moet managen, over de vraag of een stadsproject door het stadsbestuur wordt aangepakt dan wel door een autonoom bedrijf.

Uit ervaringen van projecten kan een stadsbestuur bijvoorbeeld leren dat het de PPS aspecten van stadsprojecten anders moet aanpakken in de verhouding met de private actoren. Dan wijzigt men de regels van het 'spel' en wijzigt men de relaties tussen actoren. De formele afspraak dat bewonersgroepen in stuurgroepen worden opgenomen, wijzigt van bij aanvang de relaties tussen actoren. Het voorzien van onafhankelijke ondersteuning van bewonersgroepen als algemene maatregel wijzigt de verdeling van machtsbronnen. Afspraken over openbaarheid rond stadsprojecten kan tot wijziging van regels leiden. Het voorzien van een open wedstrijd bij aanvang kan bijdragen tot wijziging van waarden en percepties.

Het niveau van de netwerkconstituering is het niveau waarop wordt geleerd uit vorige projecten, het is het niveau waar wordt nagedacht vooraleer processen te starten vanuit het besef dat de keuzes vooraf erg structurerend kunnen werken voor processen.

Op het niveau van het zogenaamde 'spelmanagement' gaat het om acties binnen het proces zoals het is opgezet en zoals het loopt. Hier werkt men binnen de gegeven kaders van een bepaald project en gaat men tijdens het proces keuzes maken, bijvoorbeeld om op een bepaald moment expliciet aandacht te besteden aan wat kinderen en jongeren van een buurt over een project denken (selectief activeren). Procesmanagers schakelen deze en geen andere experts in om tot een gezamenlijke beeldvorming te komen. Bewonersgroepen hanteren strategisch de gemaakte afspraken (spelregels) die zijn vastgelegd om bijvoorbeeld informatie op te eisen. Op een bepaald moment in het proces kan aan bewonerscomités gevraagd worden om hun ervaringsdeskundigheid rond verkeer in te brengen (mobiliseren van bronnen) of een bepaalde subsidie van de Vlaamse overheid wordt als hefboom gebruikt om een geblokkeerd dossier vooruit te helpen (mobiliseren van bronnen). Het is op al deze punten dat procesmanagers impliciet of expliciet vaak eigen keuzes maken in de schaduw van de grote politieke beslissingen en dat is de reden waarom hun gedrag en rolinvulling integraal deel uitmaakt van het participatiebeleid. Deze keuzes kunnen voor het procesverloop van betekenis zijn.

b. Processen, instrumenten en procedures: verwevenheid in het procesmanagement

Tijdens participatieprocessen, zeker waar het gaat over fysiek – ruimtelijke ingrepen, is altijd ook sprake van een hele batterij inzetbare instrumenten en van formele procedures van openbaar onderzoek, bijvoorbeeld

voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor milieueffecten, voor mobiliteitseffecten, voor bescherming van gebouwen of zichten, voor onteigening, ... Van Wesenbeeck maakte een inventaris van instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening, het woonbeleid, het mobiliteitsbeleid, het milieubeleid en illustreerde de complexiteit van die hele set voor het stationsproject Gent Sint-Pieters.⁴⁴ Alleen nog enkele specialisten vinden hun weg in dat oerwoud.

Die set van instrumenten en verplichte procedures van openbaar onderzoek zijn in de laatste jaren sterk uitgebreid en dat hangt samen met de professionalisering van aparte beleidsdomeinen (milieu, mobiliteit, erfgoed, ruimtelijke ordening, ...). De verschillende omvang van en verhoudingen tussen instrumenten en procedures maakt ook deel uit van de differentiatie tussen projecten. Het hoort zeker bij het procesmanagement: de inzet van instrumenten en het omgaan met procedures is misschien zelfs het belangrijkste aspect van het procesmanagement. Hoe en wanneer instrumenten worden ingezet en de impact van procedures van openbaar onderzoek zijn voor projectleiders en voor de gang van processen vaak erg bepalend. Het onderscheid tussen enerzijds vrijwillige instrumenten, waarvoor men kan kiezen en anderzijds opgelegde procedures van openbaar onderzoek is daarbij ook relevant. De set van instrumenten kan op maat worden ingezet maar dat geldt voor de verplicht voorgeschreven procedures niet.

Deze problematiek overstijgt in zijn techniciteit de focus van de werkgroep participatie maar substantieel is dit voor het participatiebeleid wel van groot belang. De keuze voor de set van instrumenten (naar timing, volgorde, focus) hoort zowel bij het spelmanagement als bij de netwerkconstituering die we hierboven hebben beschreven. Elk instrument heeft immers een eigen kleur, activeert bepaalde belangen of actoren en het verloop van de inzet van instrumenten kan sterk op het proces doorwerken. Het kunnen overzien en het kunnen hanteren van de instrumentenset maakt in elk geval deel uit van de capaciteit van procesmanagers. Dat gaat dan over het bundelen van instrumenten, het koppelen van instrumenten, het tijdig betrekken van administraties of adviesorganen die voor bepaalde instrumenten verantwoordelijk zijn.

⁴⁴ Van Wesenbeeck, P. (2006). "Instrumenten in stadsprojecten: zegen of nachtmerrie." In: Boudry, L. et al (reds.) (2006). *Inzet/Opzet/Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant. pp. 268-282.

We plaatsen verplichte procedures van openbaar onderzoek bij de netwerkconstituering: het zijn opgelegde procedures die alle stadsprojecten in Vlaanderen kleuren. Stel bijvoorbeeld dat de Vlaamse overheid zou (kunnen) beslissen om te werken met één procedure van openbaar onderzoek in plaats van de verschillende procedures, dan zou dat zeker impact hebben op processen rond stadsprojecten.

Procedures van openbaar onderzoek zijn juridische instrumenten die dienen voor de belangenbescherming van de burger of de bescherming van specifieke belangen. In de praktijk zijn deze procedures gewoon een deel van het strategische spel rond het stadsproject. Bewonersgroepen gebruiken deze procedures en de daarmee samenhangende juridische instrumenten. Soms doen ze dat omdat er nauwelijks participatiekansen waren en dan zijn dergelijke procedures een laatste toevlucht, soms maakt het deel uit van een hardnekkige strijd om alsnog het eigen belang te beschermen.

Bestuurders zeggen dan vaak erg snel dat burgers het NIMBY syndroom vertonen: dat ze nooit verandering willen als dat hun eigen belangen schaadt (Not In My Back-Yard). Op die manier heeft het begrip een zeer stigmatiserend effect: het plaatst de bewoners bij voorbaat in de positie van egoïsten of onwetenden (waardoor ze ook moreel minderwaardig zijn), terwijl het de projectinitiators voorstelt als alwetende weldoeners die per definitie werken in functie van het algemene belang (en dus moreel meerderwaardig zijn). Het concept maakt een karikatuur van bewonersprotest en is daarom ongeschikt als wetenschappelijk concept.⁴⁵

Ruimtelijke conflicten zijn het resultaat van de interactie tussen twee min of meer autonome deelprocessen: nl het proces van besluitvorming binnen de politiek-administratieve arena en het proces van mobilisatie en processtrategieën in de burgermaatschappij. Voor de eersten is het project een instrument van beleid; voor de tweede is het project een deel van de dagelijkse leefwereld.

Er zijn factoren die bepalen waarom het ene project zonder conflict verloopt, het andere met zware conflicten: de inhoudelijke karakteristieken van het project, de politieke context en de manier van besluitvorming, de interactie tussen beide arena's, de karakteristieken van de protestgroepen⁴⁶

⁴⁵ Coppens, T. (2008), *Conflicten en protest bij ruimtelijke projecten: een mogelijke toepassing voor Alternative Dispute Resolution?*, paper voor Masterclass stadsprojecten.

⁴⁶ Coppens, T. (2008). Ibid.

Groepen ontwikkelen juridische, politieke en inhoudelijke strategieën. Het is omwille van de complexiteit en veelheid van regels steeds gemakkelijker geworden om de juridische weg te gebruiken. In dat juridische worden argumenten gebruikt die niet noodzakelijk degene zijn die het werkelijke onderwerp van het conflict zijn. Het juridische steunt ook op een ander uitgangspunt dan het procesmatig en interactief model. Het gaat dan eerder om een lezing over individuele rechten gericht op het 'gelijk halen', niet op gemeenschapsopbouw of dialoog. Nu werken beide regimes op elkaar in en het juridische heeft daarbij op dit moment de meeste machtsmiddelen ter beschikking.

Het geïnstitutionaliseerde systeem van bezwaarschriften is een zeer gebrekkige methode om conflicten aan te pakken; misschien nuttig voor feitelijke fouten maar niet om complexe sociale conflicten op te lossen; het bezwaarschrift laat immers geen enkele vorm van interactie toe, het laat daarom ook niet toe dat er creatieve oplossingen worden gezocht; het bezwaarschrift is bovendien een instrument dat gericht is op de individuele burger en niet op conflicten met protestgroepen.⁴⁷

De koppeling maar wellicht vooral het gebrek aan koppeling tussen participatieprocessen en openbare procedures is in de praktijk vaak een groot probleem. Ze worden strategisch zeker met elkaar verbonden maar inhoudelijk zijn het instrumenten met een verschillende finaliteit. De toegenomen veelheid van sectorale openbare onderzoeken lijkt de kritische grens te hebben overschreden waardoor participatieprocessen als het ware gebeuren 'met de handrem op' want het is altijd maar weer afwachten wat het volgende openbare onderzoek aan juridische problemen zal meebrengen. Dat ondermijnt de betekenis van dialoog in participatieprocessen. Deze problematiek hoort op Vlaamse niveau thuis: is die veelheid van aparte openbare onderzoeken een meerwaarde, kan er met meer geïntegreerde kaderinstrumenten gewerkt worden die voldoende juridische bescherming bieden maar toch meer maatwerk per project mogelijk maken?

Het zogenaamde 'Alternative Dispute Resolution' is een voorbeeld van procesmanagement waarbij men een alternatief wil bieden voor de groeiende juridisering en de bureaucratisering van conflicten (via bezwaarschriften, hoorzittingen,...). Het is een bundeling van methodes die op vroegtijdige onderhandeling is gericht, op het opbouwen van leerprocessen tussen betrokken actoren zodat ze beter elkaars positie, belang en inzichten begrijpen. Men werkt met bemiddelaars die vroegtijdig worden

⁴⁷ Coppens, T. (2008). Ibid.

PARTICIPATIE MAAKT STADSPROJECTEN

ingeschakeld. Onderzoek over 100 toepassingen van deze technieken geeft aan dat deze aanpak positieve resultaten heeft.⁴⁸ Op dit punt kan de inbreng van de werkgroep participatie allicht gekoppeld worden aan ervaringen in het stadsvernieuwingsfonds (zie ook hoofdstuk 7).

⁴⁸ Coppens, T. (2008). Ibid.

Hoofdstuk 5

De wijk in het participatiebeleid

Over participatie en steden spreken en niet over de wijk, dat zou vreemd zijn. Veel literatuur over participatie gaat immers over dat niveau en de aandacht voor de wijkaanpak is in de laatste jaren bijzonder sterk geworden. Soms lijkt het zelfs alsof participatie samenvalt met het wijkniveau. Veel stadsbesturen en OCMW's organiseren zich op wijkniveau en verwachten daarvan ook een en ander.⁴⁹ Over die verwachtingen en de wijze van kijken naar het wijkniveau als niveau van participatie gaat dit hoofdstuk. Maatwerk is een belangrijke kerngedachte: wijken zijn niet gelijk. Een tweede belangrijk punt is dat de beleving van de wijk door bewoners grondig kan afwijken van de manier waarop bestuurders naar wijken kijken. Het gaat bovendien niet alleen om bewoners maar ook om gebruikers van wijken. Wiens beleving domineert het beeld van de wijk? Een derde punt is dat de beleving van wijkbewoners zich niets aantrekt van de wijze waarop het bestuur is georganiseerd. Een integrale beleving van de leefwereld staat vaak haaks op de sectorale manier waarop een stadsbestuur werkt. Wijkgericht werken is daarom ook een boomerang: het roept verwachtingen op over de manier van optreden van stadsbesturen. Wijkgericht werken is geen vrijblijvend speeltje, wel een interessant maar ook een risicovol instrument. Een deel van het innovatieve van wijkwerking is de mogelijkheid om in te spelen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers in vormen van wijkbeheer.

⁴⁹ Meer uitwerking over de omgang van stadsbesturen met het wijkniveau en de organisatorische problemen daarmee verbonden: De Rynck, F. (red.) (2008). *De stad in de wijk. Gebiedsgericht werken in Vlaamse steden en gemeenten*. Brussel: Politeia.

5.1 Synthese en aanbevelingen

Aanbeveling 35 **Over het belang van wijken**

Op wijkniveau kan natuurlijk niet alles en het is essentieel om niet de illusie te wekken dat alle problemen, desiderata en initiatieven op wijkniveau kunnen worden aangepakt. Het wijkniveau heeft echter wel belang, om minstens vier redenen. Omdat elk van ons in relatie staat tot zijn directe fysieke omgeving en omdat dit dus een nuttig aanknopingspunt is voor participatie. Omdat de wijk (naast andere leefwerelden) een leerschool kan zijn om met ‘civic skills’ om te gaan, om te leren met andere mensen omgaan. Omdat burgerinitiatieven op wijkniveau een bijzondere bijdrage kunnen leveren om ook complexe problemen aan te pakken, soms beter dan wat het bestuur kan. En omdat initiatief op wijkniveau de burgerzin kan stimuleren en zo tot meer vertrouwen in onze samenleving kan bijdragen. Het is belangrijk dat stadsbesturen nagaan of ze zich in deze motivaties kunnen vinden om hun wijkbeleid een stabiele basis te geven. Het wijkbeleid moet met andere woorden passen in een strategische keuze: waarom doen we dit eigenlijk?

Aanbeveling 36 **Over het verschil tussen beleving en afbakening**

Steden kunnen wijken afbakenen bijvoorbeeld voor inspraak over hun gebiedsgerichte planning. De manier waarop mensen wijken beleven valt niet altijd samen met deze objectieve afbakeningen. Als de twee te zeer uit elkaar groeien is er een probleem voor het stimuleren van betrokkenheid. Te vaak domineert de technische benadering van het bestuur. We bevelen dus aan om veel meer te vertrekken vanuit de wijkbeleving van burgers en daar meer aandacht aan te schenken. Voor het in kaart brengen van die wijkbeleving bestaan verschillende technieken, die we in de uitgebreide teksten beschrijven.

Aanbeveling 37 **Over identiteiten van wijken**

Mensen staan verschillend in wijken, niet voor iedereen heeft de wijk dezelfde betekenis. Sommige mensen verbinden geen enkele

betekenis aan hun wijk, sommigen kiezen trouwens net daarom om in de stad te komen wonen. Er zijn niet alleen verschillen tussen mensen in wijken maar ook tussen wijken. Mensen gebruiken, beleven de wijk anders. Dat geldt zeker voor gebruikers van wijken die er wel werken maar niet wonen, bijvoorbeeld middenstanders die een zaak in de wijk hebben. Het geldt nog meer voor passanten die occasioneel de wijk gebruiken zonder dat die ruimte voor hen een meer dan utilitaire betekenis heeft (als gebruiker van infrastructuur, als passage op weg naar het werk, als vluchtweg, als toerist,...). We bevelen aan om deze meervoudige betekenissen van wijken te verwerken in participatieprocessen en op te passen om al te dominante betekenissen die bepaalde groepen aan wijken geven als basis voor het optreden van het bestuur te nemen.

Aanbeveling 38
Integraliteit is een beleving

De wijze waarop mensen problemen of kansen in de wijk ervaren is vaak een 'integrale' beleving. Zij denken niet in vakjes of in administratieve onderscheidingen naargelang het gaat om milieuaspecten, of over aanpak van publiek domein, of mobiliteitsknelpunten,... In de ervaring en beleving van mensen worden dergelijke categorieën niet gebruikt. Het bestuur is wel in dat soort vakjes opgedeeld, zowel in de regelgeving als in de interne organisatie. We bevelen aan om die spanning tussen doorleefde integraliteit en de organisatorische afstemming tussen diensten en sectoren als een hefboom te zien voor meer coördinatie en samenwerking in het bestuur.

Aanbeveling 39
Over maatwerk in en met wijken

Een gelijke behandeling van wijken betekent dat ze per definitie ongelijk worden behandeld, net omdat wijken verschillend zijn. Dat is een bijzonder lastige boodschap. Voor een stedelijke bureaucratie is maatwerk lastig: uniforme sjablonen werken gemakkelijk en zijn overzichtelijk te meten. Voor de politici is maatwerk evenzeer lastig: niet alles moet overal en niet overal is hetzelfde zinvol. Aan burgers is maatwerk trouwens ook lastig te verkopen. De vraag is vaak: waarom gebeurt hier niet wat blijkbaar elders wel kan? Het antwoord hierop vergt een geargumenteed en tegensprekelijk uitzetten van wat situaties verschillend maakt en welke overwegingen bij beleidskeuzes een rol spelen.

Aanbeveling 40
Over burgerinitiatief en wijkbudgetten

Wijkbudgetten zijn budgetten van het stadsbestuur die autonoom door burgers worden beheerd en die ontstaan op initiatief van burgers. Burgers kunnen echter nog via allerlei andere kanalen middelen mobiliseren waar ze verder autonoom over kunnen beschikken. In de mate het gaat over middelen van de stadsbegroting stellen we voor wijkbudgetten actief te gebruiken. We bevelen aan om afstand te houden ten aanzien van het gebruik van die middelen, de sturing te beperken tot enkele kwaliteitsvoorwaarden en erop te rekenen dat problemen van representativiteit en draagvlak spontaan worden gecorrigeerd door actie en reactie vanuit burgers en de burgermaatschappij.

Aanbeveling 41
Koppel wijkbudgetten aan de participatieve begroting

Wijkbudgetten werken maar als in wijken de nodige dynamiek en animo ontstaat. Het is een instrument en geen doel op zich. Daarom bevelen we aan om het gebruik van wijkbudgetten in te bedden in een participatief proces dat start bij een meer participatieve begroting en waarbij mensen de kans krijgen zich te organiseren om eventueel een wijkbudget voor hun acties te gebruiken. Via een tijdig opgezet en goed gecommuniceerd proces van overleg met wijken kunnen voorstellen in overleg met burgers worden opgebouwd die uiteindelijk in de definitieve stadsbegroting belanden, bijvoorbeeld voor een bepaald percentage van de begroting en met overloop over meerdere jaren, eventueel zelfs via fondsvorming op de stadsbegroting. De aanwending van die bedragen of delen van die begrotingsmiddelen kan dan operationeel worden uitgewerkt via wijkbudgetten, zoals voorzien in het gemeentedecreet. Op die manier zijn wijkbudgetten het product van dynamiek, van actie, van onderhandeling en overleg: dat moet de kwaliteit ten goede komen en is zowel in het belang van het bestuur als van de burgers die voor deze budgetten verantwoordelijkheid willen nemen.

Aanbeveling 42
Is de stadsorganisatie er klaar voor ?

Frontlijnwerkers in de wijk spelen een belangrijke rol op de brug tussen de wereld van de wijk en de wereld van het bestuur. Hun

inbreng en ervaring is belangrijk voor het maatwerk vanuit het bestuur. De organisatie moet hun inbreng centraal plaatsen. Kiezen voor wijkwerking betekent ook dat er een draagvlak moet zijn op politiek en ambtelijk topniveau. De organisatie zou daarom van wijkwerking een strategische keuze moeten maken en ervoor zorgen dat wijkwerking stevig is ingebed in de werking van het college en van het managementteam.

5.2 De wijk in het participatiebeleid: visietekst

Inleiding

Er is een hernieuwde belangstelling voor de wijk als platform en niveau voor burgerparticipatie. Dat blijkt uit de vele initiatieven die in verschillende vormen in de Vlaamse steden en de Brusselse context worden ontwikkeld: buurtwerk, gebiedsgericht werken, wijkwerkers,... Uit de drie stadsateliers omtrent gebiedsgerichte werking georganiseerd door het Kenniscentrum Vlaamse Steden bleek dat de Vlaamse steden met heel wat vragen zitten omtrent de gebiedsgerichte of wijkwerking: wat zijn de krachten en grenzen van een wijk? Wat zijn de minimale voorwaarden voor budgetparticipatie en hoe organiseren steden dit? Welke impact heeft gebiedsgericht werken op de stadsorganisatie? Hoe zijn de politici betrokken bij gebiedsgerichte werking en wat is de verhouding tussen politici en ambtenaren? Hoe geven stadsbesturen participatie in wijken concreet vorm? Hoe hanteren ze het spanningsveld tussen participatie gestuurd door het bestuur versus het spontane wijkinitiatief? In hoeverre stimuleert gebiedsgerichte werking het eigen bewonersinitiatief? Wat zijn de kwaliteitsvereisten voor een participatieproces? Er leven dus heel wat vragen over de 'goede' wijkaanpak en veel vragen hebben zeker te maken met de impact op de stadsorganisatie en de manier waarop stadsbesturen deze soort werking in hun organisatie inbouwen.

In deel één gaan we in op de vraag waarom de wijk van belang is voor onze discussie over participatie. We geven de (mogelijke) krachten en sterktes van de wijk aan en maken duidelijk waarom gebiedsgerichte werking in de stad een meerwaarde kan bieden. In het tweede deel van dit hoofdstuk gaan we in op de manieren waarop we naar wijken kijken. Waarom is de identiteit van een wijk belangrijk? Hoe bepaal je de identiteit? Nauw verbonden met de idee van identiteit is de 'diversiteit' van een bepaald gebied. In het derde deel gaan we in op de stadsorganisatie in relatie tot wijkwerking en de verhouding tot burgerinitiatieven.

5.2.1 Het belang van de wijk

We zien vier motieven waarom de wijk een interessant niveau is voor burgerparticipatie.

Eerst en vooral is er een afhankelijke relatie tussen de burger en zijn (directe) omgeving. We ontwikkelen allemaal een identiteit in interactie met onze directe en fysieke omgeving. De plaats waar je woont doet ertoe, zo blijkt uit onderzoek⁵⁰. Deze invloed is echter niet voor iedereen gelijk en deze invloed kan ook wijzigen naargelang de tijd.

Een tweede motief is de wijk als een leerschool voor 'civic skills'. Een van de wezenselementen van de democratie is dat mensen zich ook in een andere partij en opvatting kunnen inleven en begrijpen dat een democratisch bestuur ook een afwegingsproces is tussen verschillende keuzemogelijkheden. Daarom blijft het van cruciaal belang dat mensen op het basale niveau van hun directe leefomgeving civic skills ontwikkelen - niet alleen voor de democratie op dat niveau zelf, maar ook omdat het kan bijdragen aan enige empathie voor democratie in ruimere zin. Zelfs of ook de ervaringen van burgerinitiatieven vanuit welbegrepen eigenbelang (een schonere wijk, behoud van parkeerplaatsen,...) kunnen een bodem zijn voor een breder burgerschap, al is het maar dat door dit soort initiatieven men ook geconfronteerd wordt en kennismaakt met burens, gemeente, instanties,... en hun opvattingen. Het gaat dus om 'ontmoeting-inleving - (enig) begrip'.⁵¹

Ten derde toont Nederlands onderzoek aan dat burgerbestuur op lokaal of wijkniveau ook de belofte inhoudt van democratische vernieuwing: burgerbestuur kan ertoe doen, kan voor de aanpak van problematieken echt verschil maken.⁵² Het onderzoek van Wagenaar en Staffhorst toont aan dat achterstandswijken kunnen transformeren tot bloeiende gemeenschappen als er daar intensief met burgers wordt samengewerkt ('burger-

⁵⁰ We zien twee soorten onderzoek: (1) onderzoeken die een zicht proberen te krijgen op de invloed die de omgeving zou uitoefenen op de individuele bewoners: vooral onderzoeken gericht op de negatieve gevolgen van wonen in een kansarme buurt en (2) onderzoeken gericht op de positieve gevolgen van 'sociale menging'. De onderzoeken over deze relatie zijn vooral Amerikaans geïnspireerd - we kunnen dus moeilijk veralgemenen naar onze specifieke context.

⁵¹ Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid (2004). *De staat van de democratie, democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press..

⁵² Wagenaar, H. & Staffhorst, B. (2006). "Burgerbestuur en de complexiteit van de stadswijk; deliberatieve democratie als bestuurlijk arrangement." In: J. Grin & M. Hajer (Eds). *Meervoudige democratie; ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant.

bestuur'). Burgers en ambtenaren hebben op dit niveau in Nederland al laten zien dat ze langdurige samenwerkingsrelaties kunnen aangaan en dat burgers de verschillende logica's leren kennen en beheersen. Burgerbestuur op wijkniveau vergroot het bestuurlijke vermogen van de samenleving. Uit de literatuur blijkt trouwens dat deze democratische participatie zich niet alleen beperkt tot achterstandswijken.

Tot slot toont het WRR rapport over 'vertrouwen in de buurt' aan dat de buurt kan worden gebruikt als object en aangrijpingspunt voor beleid.⁵³ Onderzoek wijst uit dat het versterken van de kleinschalige verbanden (zoals de wijk) een antwoord kan bieden op het stijgende wantrouwen van de burger tegenover de overheid. In de publieke ruimte van hun directe leefomgeving ervaren burgers immers leefbaarheidsvraagstukken waarvan zij het gevoel hebben dat ze niet (voldoende) worden aangepakt. De burgers weten dat ze daar zelf wat aan kunnen doen en zouden dat misschien ook wel willen, maar dan moeten anderen dat ook doen. Als het beleid daar ook terdege rekening mee houdt en burgers daartoe de ruimte geeft, kan dat de burgerzin verder faciliteren en stimuleren. En de betere wisselwerking met elkaar en met de overheid zou dan bevorderlijk zijn voor het politiek en sociaal vertrouwen.

De WRR (2005) geeft daarbij wel aan dat differentiëren naar soorten wijk essentieel is. De ene buurt is immers de andere niet. De overheid moet dus inspelen op de specifieke problematiek en het potentieel om iets te kunnen doen aan de leefbaarheidsproblematieken. Ten tweede moet de overheid meer 'integraal' werken. Daarmee bedoelen we dat het beleid moet worden opgebouwd vanuit hoe mensen de wijk ervaren en meemaken. Burgers hebben geen boodschap aan administratieve scheidingslijnen die vervolgens over de wijk worden gelegd. Het bestaande beleid komt in de regel immers voort uit functioneel gerichte sectorale beleidskokers (apart optreden voor milieuproblemen, voor mobiliteit, voor welzijn, voor onderwijs,...). 'Integraal beleid' betekent per definitie maatwerk per buurt omdat de balans van behoeften en problematieken telkens verschillend kan zijn. In de huidige bestuurlijke context ligt dit uiteraard gevoelig ("rechtsongelijkheid") zowel bij bestuurders als bij burgers. Bestuurders willen iedereen gelijk behandelen en vinden dan dat een bepaald initiatief overall moet, ook al is het op sommige plaatsen allicht niet nodig. Burgers zelf zijn ook snel geneigd om te vergelijken met anderen en te eisen dat wat elders gebeurt, ook bij hen wordt gerealiseerd.

⁵³ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Een belangrijk aspect van de differentiatie en van het maatwerk in de renering van de WRR is dat de overheid in de verschillende wijken ook andere rollen kan spelen. In probleemwijken kan van de overheid een directief optreden worden vereist in de resolute en vastberaden aanpak van leefbaarheidsproblemen, terwijl in andere wijken de overheid veel meer aan het burgerinitiatief kan overlaten. Er is dus niet één overheidsrol als het over wijkgericht beleid gaat en die rollen kunnen in dezelfde wijk in de tijd ook variëren: een probleemwijk blijft dat niet noodzakelijk, een wijk kan preventief worden aangepakt om te vermijden dat er problemen komen, waar er geen burgerinitiatief was kan dat groeien,...

De hele benadering van differentiatie klinkt logisch en is op inhoudelijke gronden goed beargumenteerd maar de gevolgen voor bestuurders, voor de administratieve organisatie en voor het management zijn groot. Ze gaan van problemen van vermeende rechtsongelijkheid tot en met het kunnen werken met cycli die op maat zijn van de wijk in plaats van op maat van de stadsorganisatie (begrotingscycli bijvoorbeeld). Bureaucratische procedures en regels spelen hier een ontzettend belangrijke rol die vaak haaks staat op de gewenste differentiatie. Het verklaart waarom wijkwerkers vaak tussen hamer en aambeel belanden.

5.2.2 Wijken en identiteit: een gelaagde problematiek

A. De identiteit van de wijk

Een stadsbestuur kan wijken afbakenen op basis van bepaalde geografische of demografische criteria. Steden die werken met een systematiek van gebiedsgericht werken doen dat ook: 25 wijken in Gent en 37 wijken in Antwerpen. De wijk is dan een beleidsinstrument, een eenheid vaak ook voor planning van werken of planning voor systematisch overleg met de wijk. Het is vanuit deze entiteiten dat Gent en Antwerpen tot wijkprogramma's of wijkplannen komen. Dat is de betekenis die gebiedsgericht werken hier ook krijgt.

Het is zeker zo dat er objectieve, fysieke, infrastructurele, ruimtelijke variabelen spelen bij het bepalen van wat een wijk is. Deze fysieke elementen werken op mensen in. Dat brengt ons bij de subjectieve beleving van wijken, een essentieel element van de participatiebenadering maar dat naar ons aanvoelen wat te weinig in de huidige aanpak aanwezig is. Mensen beleven de wijk en kijken naar de wijk op een bepaalde manier. De identiteit van een wijk is een menselijk construct dat gevormd en uitge-

drukt wordt in menselijke interactie.⁵⁴ Cohen spreekt over een ‘symbolic and ideological map of references’ die mensen gebruiken als wegwijzers naar de gemeenschappen waartoe ze behoren. Buurten en wijken hebben dus een symbolische functie. De symbolische functies van een gebied proberen beleidsmakers ook mee in rekening te brengen wanneer ze een gebied willen reconstrueren (zie bijvoorbeeld de toepassing in Ledeborg, Gent). Onderzoek wijst uit dat een sterke identiteit van een bepaald gebied bijdraagt tot een groter gemeenschapsgevoel, veiligheidsgevoel, algemeen gevoel van tevredenheid en dergelijke meer (cfr. supra, onderzoek van de WRR naar het vertrouwen in de buurt). Identiteit is echter omwille van vier redenen ‘moeilijk te hanteren’. Eerst en vooral gaat het bij de identiteit van een wijk of buurt niet om eigenschappen die logisch uit een bepaalde plaats voortvloeien, maar om de wijze waarop mensen deze aan een plek toeschrijven. Ten tweede is de identiteit van een wijk of buurt geen oppervlakkig, maar een gelaagd fenomeen. Ruimte wordt door bewoners op verschillende manieren gebruikt, gezien en van betekenis voorzien. Ten derde zijn identiteiten ook dynamisch en veranderen ze met de tijd. Tot slot is de identiteit die bewoners van een buurt hun buurt toekennen niet noodzakelijk gelijk (binnenuit-perspectief) aan de identiteit die beleidsmakers of andere burgers die er niet wonen toekennen aan een bepaald gebied (buitenaf-perspectief). De perceptie die mensen hebben over hun eigen buurt kan dus sterk afwijken van wat beleidsmakers of gebruikers van een bepaalde buurt daarvan vinden (zo kan er bijvoorbeeld op een bepaalde wijk het etiket ‘achterstandswijk’ worden geplakt, terwijl de buurt zich niet als zodanig percipieert, zie de verschillende en vaak tegenstrijdige uitspraken over Kuregem of over Borgerhout). Er zijn soorten bewoners en er zijn soorten gebruikers: gebruikers zijn bijvoorbeeld ook de middenstanders die een winkel in de buurt hebben maar er zelf niet wonen, of pendelaars die de wijk als een doorgangplaats gebruiken. Overheden moeten er voor waken dat ze niet te snel een bepaald beeld of een bepaalde dominante beleving van een bepaalde groep overnemen en daarop hun optreden afstemmen. De vraag is dus altijd: wie geeft welke betekenis aan de wijk ?

Hoe de identiteit van een wijk detecteren?

De wijk kan groot en kan klein zijn en de maat en schaal van een stad spelen hier een belangrijke rol. In Los Angeles is een wijk ongeveer zo

⁵⁴ Cohen, A. (2000). *Signifying identities. Anthropological perspectives on boundaries and contested values*. London: Routledge.

groot als heel Antwerpen en een wijk in Antwerpen is veel groter dan de gemiddelde Vlaamse gemeente (18.000 inwoners). Het begrip 'woonmilieu' is wat schaalneutraler en vat ook al een beetje de subjectieve beleving van mensen. De term wordt gebruikt in wetenschappelijke rapporten omtrent stedenbeleid en dergelijke. Waar het in de jaren '60 werd gedefinieerd als 'de naaste omgeving van de woning' refereert het nu naar een ruimtelijke en in sociaal opzicht betekenisvolle eenheid waarbinnen mensen dagelijks activiteiten ontplooiën. Vanaf de jaren '70 zijn verschillende woonmilieutypologieën opgesteld. En net zoals de definities, wijken ook de typologieën sterk uiteen. De omliggende woningen, de straat, het uiterlijk, het type bewoners, de wijze waarop bewoners samenwonen, de buurt, de locatie binnen de regio, de bouwperiode, woningtypen, eigendomsklasse; bij de typering van woonmilieus spelen verschillende elementen een rol. Hieronder worden in kort bestek enkele van deze typologieën beschreven.⁵⁵

Stedelijke woonmilieutypologieën (RIGO⁵⁶ 1992 en 1997)

Als voorbeeld van de klassieke woonmilieutypologieën verwijzen we naar het onderzoek van RIGO. Het RIGO verdeelde in 1992 het stedelijke gebied in een binnenstad, binnenstadsrand, vooroorlogse arbeiderswijken, particuliere tuinwijken, naoorlogse gemengde wijken, naoorlogse laagbouwmilieus en recente uitbreidingen. Men gaat na wat de kenmerken en de staat zijn van de woningen in deze gebieden, de bouwperiode, aanwezigheid van (privaat) groen ... Het zijn dus geleidingen in ruimte en tijd. In 1997 ging men nog een stap verder door ook sociale kenmerken toe te voegen als criteria (persoonlijke kenmerken van bewoners zoals etnische origine, opleiding, inkomen e.d.). Dit soort van typologieën is gebaseerd op objectieve criteria. In de loop van de jaren '90 worden begrippen en concepten gehanteerd die meer aandacht schenken aan 'zachte' en subjectieve factoren. Die bekijken we kort.

⁵⁵ Reinders, L. (2004). *Merkwaardige wijken. De rol van identiteit bij de transformatie van stadswijken: een terreinverkenning*. Delft: Technische Universiteit Delft. In dit rapport worden de hier aangehaalde methoden uitgebreid besproken.

⁵⁶ RIGO (Nederland) verricht markt- en beleidsonderzoek en ondersteunt bij beleid, strategie en aanpak. Hun expertise is de woon- en leefomgeving van mensen, met als aandachtsgebieden wonen, bouwen, zorg- en dienstverlening en vastgoed. Hun opdrachtgevers zijn onder meer overheden, zorginstellingen, woningcorporaties, vastgoed-ondernemers, consumentenorganisaties en brancheorganisaties (www.rigo.nl).

Cognitieve kaarten

Cognitieve kaarten is een methode die ervan uitgaat dat de identiteit van een plaats geen vaststaand gegeven is. Een identiteit wordt aan een specifieke plek verleend, ze wordt niet uitgevonden maar in het dagelijks leven gecreëerd. 'Mental mapping' achterhaalt hoe mensen informatie over een omgeving verzamelen, organiseren, oproepen en manipuleren. Een mentale kaart is een door een persoon vervaardigde representatie van een deel van die omgeving. Een dergelijke kaart correspondeert niet met de officiële plattegrond. Het is een representatie van een mentaal beeld. Cognitieve kaarten vertellen ons hoe mensen de weg vinden in hun buurt, wijk of stad. Deze cognitieve kaart is een persoonlijk iets en komt niet noodzakelijk overeen met het patroon van leven en gebruik dat beleidsmakers over een bepaald gebied in hun hoofd hebben. De laatste jaren is er in Nederland een toename te zien van de toepassing van mentale kaarten binnen een omgeving. Zo worden de woonmilieutypologieën aangevuld met belevingsfactoren. Er wordt meer gepleit voor de toepassing van subjectieve kaarten. Deze bevatten informatie over factoren die lastig te vangen zijn in tabellen en statistieken zoals status, sfeer en karakter. De optelling van deze subjectieve kaarten, ingevuld door bewoners, zou leiden tot een intersubjectieve kaart.

Betekenisprofielen

Het betekenisprofiel is een instrument voor het in beeld brengen van de beleving van sociale verbanden binnen een bepaalde locatie. Het is 'een beschrijving van betekenissen die verschillende sociale groepen toekennen aan een bepaalde plek of gebied'.⁵⁷ Centraal staat de idee dat mensen een bepaalde plek verschillend zien, gebruiken en van betekenis voorzien. De uiteindelijke bedoeling is de verschillende profielen met elkaar te contrasteren om de 'symbolische aspecten' van een plek verder te ontwikkelen en te versterken. In Nederland wordt deze methode reeds frequent toegepast. Ook in Vlaanderen worden de eerste stappen daarin gezet. We verwijzen naar het onderzoek van Sven De Visscher.⁵⁸ Hij onderzocht de betekenisprofielen van kinderen over hun woonomgeving in drie wijken in Gent (Miljoenenkwartier, Steenakker en Nieuw Gent). Aan de hand van heel wat verzameld empirisch materiaal (foto's, interviews met kinderen, interviews met volwassenen, bronnenmateriaal en historische cijfers) gaat hij de 'maps' van de kinderen opstellen. Heel kort

⁵⁷ Reinders, L. (2004). Ibid.

⁵⁸ De Visscher, S. (2008). *De sociaal-pedagogische betekenis van de woonomgeving voor kinderen*. Gent: Academia Press.

en vereenvoudigd samengevat stelt De Visscher dat men de socialisatie van kinderen als een gesloten proces ziet: de ouders, het onderwijs-systeem, jeugdwerk... Maar, socialisatie is een open proces met allerlei invloeden waar de traditionele 'opvoeders' niet altijd vat op hebben: vrienden en leeftijdsgenoten, de televisie, internet,... Zo is ook de woon-omgeving een medeopvoeder. Binnen verschillende woonomgevingen heersen verschillende opvattingen over burgerschap, samenleven en gemeenschap. Via de heersende opvattingen in de eigen woonomgeving leren kinderen welke plaats ze in de samenleving innemen en hoe ze de samenleving (al dan niet) mee vorm kunnen geven. In elke wijk verloopt de socialisatie tot burger op een andere manier.

Leefstijlen

Een andere wijze om wijken te classificeren is dit te doen aan de hand van 'leefstijlen'. Van Os omschrijft 'leefstijl' als het geheel van normen en waarden, opvattingen en gedragingen dat een samenhangend en onderscheidende uitdrukking vormt. Zo ontwikkelde Motivaction in 1999 het zogenaamde 'mentality model'.⁵⁹ Uitgangspunt van deze woonwensenmodule, die is gebaseerd op een jaarlijkse bevraging van 2000 Nederlanders, was niet het sociale gedrag van mensen maar hun achterliggende motieven en drijfveren. Het model is opgebouwd aan de hand van twee dimensies. Motivaction maakt vooreerst onderscheid in 'sociale milieus' (groepen mensen met gelijksoortige gedragingen, attitudes en voorkeuren die het alledaagse leven op een eigen kenmerkende wijze organiseren). De tweede dimensie wordt gevormd door de sociaal-culturele onderstromen (wijdere ontwikkelingen in de samenleving die het consumptiegedrag beïnvloeden). Zo komen ze tot zeven woonbelevingsgroepen (huiselijken, gemeenschapsgezinden, actieve individualisten...). Het ontwikkelde model moet beleidsmakers helpen om afstemming van plannen op specifieke doelgroepen voor een specifieke locatie te realiseren. De idee van de leefstijl wordt wel aanzien als zinvol maar de bruikbaarheid van het begrip in het beleid wordt gecontesteerd. Wat betekent dit voor beleid, dat beleid per leefstijl moet gedifferentieerd worden? We wezen er eerder al zelf op we moeten opletten met een te sterke etikettering van mensen omdat dit mensen al te statisch bekijkt. Mensen kunnen in de tijd en naargelang de omstandigheden ook veranderen in de manier waarop ze 'in het leven staan'.

⁵⁹ Mentality is het waarden- en leefstijlonderzoek van Motivaction (Nederland) dat een effectieve kijk tracht te geven op doelgroepenindeling en -benadering.

Het kernpunt doorheen al die methodes of benaderingen is dat de beleving door mensen van woonmilieus cruciaal is voor het participatiebeleid. Een goede kennis van deze belevingswaarden lijkt een essentieel element voor participatie, ook in het bekijken van de effecten van ingrepen in de wijk op deze beleving. Welke technieken daarbij kunnen worden aangewend is secundair en is vooral een methodische kwestie. Er is volgens ons ook altijd een wisselwerking tussen actie, ingrepen en beleving. Plannen voor een wijk, acties in een wijk kunnen de beleving activeren, kunnen die eventueel ook beïnvloeden, kunnen ervoor zorgen dat mensen zich plots veel bewuster worden van de waarde die ze aan bepaalde elementen in het woonmilieu hechten.

B. Diversiteit in de wijk

Een essentieel element in het beleven van het woonmilieu maar ook een objectieve factor die op die beleving inwerkt, is de mate van en de aard van de diversiteit van het woonmilieu en daarbij speelt allicht ook de aard en de snelheid waarmee die samenstelling verandert. Uiteraard is diversiteit meer dan enkel de aanwezigheid van allochtonen in een wijk maar we moeten de problematiek nu ook weer niet al te zeer relativiseren: het is vooral en net die etnische diversiteit die steden zorgen baart en vragen doet oprijzen. Levert diversiteit in wijken een meerwaarde voor participatie op? Meer dan enkele elementen uit een complex debat kunnen we hier niet weergeven.

De visie van Putnam

In zijn bekende onderzoek 'Bowling Alone' legt Putnam de afbrokkelende sociale verbanden in de Amerikaanse samenleving bloot.⁶⁰ Een van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek is dat er een duidelijk verband is tussen de mate van diversiteit en vertrouwen. Hij stelt vast dat als de etnische diversiteit⁶¹ toeneemt, het vertrouwen onderling en in de instituties daalt. Op basis van Nederlandse cijfers komen Lancee en Dronkers

⁶⁰ Putnam, R. (1995). "Bowling alone: America's declining social capital." In: Journal of Democracy, vol. 6, no. 1.

⁶¹ Hierbij moeten we voor de volledigheid toevoegen dat Putnam niet enkel etnische diversiteit meeneemt in zijn onderzoek maar ook andere indicatoren: TV kijken, lidmaatschap bij verenigingen, tweeverdienerseconomie, suburbanisatie...

(European Institute Florence 2008) tot dezelfde resultaten als Putnam.⁶² Hoe meer verschillende bevolkingsgroepen in een wijk wonen, des te lager is het vertrouwen van mensen in hun burens en hun buurt. Omgekeerd geldt dat in buurten waarin weinig verschillende etnische groepen wonen, het vertrouwen in burens en buurt hoger is. Het onderzoek geeft aan dat niet alleen in de Verenigde Staten maar ook in Nederland de argwaan in meer etnisch diverse wijken hoger is dan in wijken met minder etnische diversiteit. Ook De Visscher (cfr supra), stelt vast dat de contacthypothese niet altijd opgaat. De contacthypothese gaat ervan uit dat vooroordelen verdwijnen als mensen in dezelfde buurt wonen of op dezelfde school zitten. Hij stelt vast dat gemengde wijken niet per definitie wijken zijn waar meer verdraagzaamheid is. In Nieuw Gent bijvoorbeeld (wijk in Gent) leven mensen met het besef dat het vreemde voortdurend in de buurt is. Zij vinden te weinig zekerheden in hun contact met anderen. Ze weten niet meer hoe ze met al die diversiteit kunnen omgaan. Al deze studies leren ons dat diversiteit niet automatisch tot meer interactie en beter begrip leidt.

Het Verenigd Koninkrijk: nieuwe typologie voor integratie en cohesie

Na de aanslagen in Londen in 2005 had de Britse regering behoefte aan ideeën om de opname van nieuwkomers en de binding tussen diverse bevolkingsgroepen te verbeteren. In 2007 verscheen het eindrapport 'Our shared future (o.l.v. Singh)' met adviezen.⁶³ In dit rapport wordt het belang van transparant lokaal bestuur dat inspeelt op de verschillende omstandigheden in wijken benadrukt. Om die verschillen tussen wijken beter in kaart te brengen en om tegelijk ook op te roepen tegen de idee van 'one size fits all' (en dus een oproep voor maatwerk), introduceert Singh in zijn rapport een typologie van vijf 'familiegroepen', vijf types lokale situaties die specifieke kenmerken op het vlak van integratie en sociale samenhang delen. De vijf types zijn:

⁶² Lancee, B. & Dronkers, J. (2008). *Ethnic diversity in neighborhoods and individual trust of immigrants and natives: a replication of Putnam (2007) in a Western-European country*. Paper presented at the international conference on theoretical perspectives on social cohesion and social capital, Royal Flemish Academy of Belgium for Science and the Arts, Brussels, Palace of the Academy, May 15, 2008. De onderzoekers hebben als data het SPVA 'Sociale Positie en Voorzieningengebruik van Allochtonen' bestand gebruikt. De SPVA survey is de belangrijkste bron voor het monitoren van de achterstand van etnische minderheden in Nederland.

⁶³ Commission on integration and cohesion (2008). *Our shared future*. West Yorkshire.

- verarmende landelijke gebieden die voor het eerst met immigratie worden geconfronteerd (door migranten die in de landbouw komen werken)
- verarmende stedelijke gebieden met een industriële voorgeschiedenis en veel kansarmoede
- armere stedelijke gebieden zonder dat verleden maar met lage woonkwaliteit en lage woonprijzen
- stedelijke gebieden met een nog hoge vraag naar laaggeschoolden
- stedelijke zones waarin de problematiek van immigratie zich concentreert rond een specifiek thema of probleem (bvb: inplanting van asielcentrum).

Afhankelijk van de types stelt Singh telkens een andere mix van instrumenten voor aanpak voor en dus een gedifferentieerde rol voor overheid en betrokken actoren. Maatwerk is andermaal de leidende gedachte.

De meerwaarde van interetnisch contact

Snel & Boonstra gaan in op bestaande initiatieven van lokale overheden en andere (ook particuliere) partijen om sociale binding in multi-etnische stadswijken te versterken.⁶⁴ Ze gaan na wat de mogelijke 'bindingsassen' zijn tussen mensen (tussen allochtonen en niet allochtonen) en op welke manier de overheid deze kan stimuleren. Ze onderscheiden vier mogelijkheden: (1) elkaar ontmoeten, (2) elkaar leren kennen, (3) afspraken maken over de buurt en (4) wederzijdse hulprelaties. Het is vooral deze laatste mogelijkheid die ze als sterkste 'bridging' zien tussen de twee groepen. De reden waarom beleidsmakers wederzijdse hulprelaties willen stimuleren, bijvoorbeeld door het gemengde bouwen in de stad (stedelijke herstructurering), is vaak de gedachte dat groepsoverstijgende contacten nuttig zijn voor achterstandsgroepen in de buurt. Mensen in achterstandssituaties, zoals veel niet-westerse allochtonen, krijgen door informele contacten met autochtonen betere sociale kansen.

De auteurs stellen vast dat veel activiteiten van de stad en de stedelijke wijkwerkingen zich op het eerste en tweede niveau afspelen: elkaar ontmoeten & elkaar leren kennen. Dat is wel positief, maar het is niet voldoende om vertrouwen tussen mensen te creëren. Bij de derde trede van de bindingsladder gaat het om initiatieven en beleidsprojecten waarbij bewoners afspraken maken, bijvoorbeeld afspraken in de sfeer van stadseti-

⁶⁴ Snel, E. & Boonstra, N. (2005). *De waarde van interetnisch contact. Een onderzoek over initiatieven en beleidsprojecten om interetnisch contact te bevorderen*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

quette en gedragsregels op straat of op school. Cruciaal daarbij is dat deze afspraken niet van bovenaf worden opgelegd, maar berusten op wat bewoners onderling afspreken. De onderzoekers stellen vast dat de inzet van burgers ook niet mag worden overschat. De 'straatstress' is zodanig groot dat de stad beter eerst tussenkomt om de grote ergernissen weg te nemen.

Bij de laatste en volgens hen dus hoogste trede op de bindingsladder gaat het om initiatieven en projecten die beogen dat er wederzijds hulp- en steunrelaties ontstaan. Deze initiatieven kunnen zijn opgezet door de overheid en/of door private personen. In de eerste plaats stellen de onderzoekers vast dat zulke initiatieven in de praktijk vooral functioneren bij vrouwen en bij kinderen of jongeren. In de tweede plaats gaat het bij de onderzochte initiatieven niet om wederzijdse steunrelaties, die beleidsmakers verwachten wanneer ze bijvoorbeeld meer sociale menging in de buurt nastreven. Eerder is sprake van eenzijdige hulp van vrijwilligers aan allochtone kinderen, jongeren en vrouwen. De steungevers zijn dan niet alleen autochtonen, maar ook 'gevestigde' allochtonen. Tenslotte stellen de onderzoekers vast dat ook het particuliere bedrijfsleven een belangrijke rol kan spelen door het 'adopter' van achterstandsbuurten, bijvoorbeeld door als bedrijf in de buurt ook allochtoon personeel aan te werven.

"15 jaar geleden stelde het stadsbestuur vast dat er een probleem was met Marokkaanse jongeren in Genk. De Marokkaanse gemeenschap was toen heel versplinterd zonder een eigen organisatiestructuur. Greep krijgen op die jongeren was moeilijk. De Stad Genk heeft de Marokkaanse gemeenschap ondersteund. Dat heeft geleid tot eigen organisaties. Deze bonding versterken is zeker nodig als aanzet tot 'bridging', maar dat zal de eventuele spanningen tussen groepen niet opheffen. Bridging gebeurt niet spontaan en daar vervullen de wijkwerkers een belangrijke rol."
(Verslag Stadsateliers Kenniscentrum Vlaamse Steden, 2007)

5.2.3 Participatie op wijkniveau en relatie met de stedelijke organisatie

Uit het vorige punt onthouden we dat de wijk een belangrijk beleidsniveau kan zijn, mits een doordachte visie op de wijk en de doelen die men met de wijkwerking nastreeft. Maatwerk was de rode draad tot nu toe: men mag niet alle wijken over dezelfde kam scheren. Het spreekt voor zich dat dit vele vereisten stelt aan de stadsorganisatie die eerder op uniformiteit dan op verscheidenheid is ingesteld. De basisregels van de bureaucratie zijn daarop gebaseerd. Vanuit politiek en ook juridisch oogpunt is zogenaamde ongelijke behandeling ook lastig.

We gaan in op drie punten die volgens ons voor stadsorganisaties relevant zijn: omgaan met burgerinitiatief inclusief wijkbudgetten, de frontlijnwerkers in de wijk en de inbedding van de wijkwerking in de stadsorganisatie.

A. Burgerinitiatief

Vanuit de wijk kunnen heel wat burgerinitiatieven ontstaan. De houding van het bestuur tegenover spontaan initiatief is echter vaak toch ambivalent. Zolang het sociaal-culturele initiatieven zijn, worden deze vaak zeer positief behandeld en zullen bestuurders en ambtenaren zich daarmee graag vereenzelvigen. De burger mag daarin dus zeer ondernemend zijn en het aantal technische vormen van steun daarvoor is de laatste jaren in alle steden ook wel toegenomen. Dat is zeker positief. Vanaf het ogenblik echter dat burgerinitiatieven zich mengen in lopende beleidszaken of een assertieve kritische houding aannemen tegenover het bestuur, wijzigt meestal ook de basishouding van het bestuur.⁶⁵ Dat is een lastig punt: zittende politici voelen zich aangevallen terwijl dit soort maatschappelijke actie op de langere termijn voor de stad zeer positief kan zijn. Van politici wordt een bijzondere vorm van hybride houding verwacht met lastige combinaties van rollen: als ze burgerinitiatieven willen steunen dan moeten ze ook alle initiatieven steunen. In het andere geval is dat soort steun bijzonder ongeloofwaardig en ook voorwerp van mogelijke willekeur van een tijdelijke zittende meerderheid. Dan versterkt dat eerder het wantrouwen dan het vertrouwen.

Als je goed kijkt, zie je dat het barst van de mooie initiatieven en ideeën van creatieve burgers binnen het publiek domein. Het afgelopen jaar heb ik een groot aantal mensen ontmoet die een initiatief hebben ondernomen in hun wijk, op internet of voor een zaak die hen raakt. Kleine acties om elkaar te helpen, maar ook grote projecten zoals een restaurantketen voor mensen in isolement (Van Harte Resto), inrichting van een polder waar bewoners de gemeente inspraak geven (Broekpolder), een nieuwe zorginstelling voor specifieke zorgvragen (Thomashuizen), of een nieuwbouwwijk ontwikkeld door bewoners (Reduzum). En kijk ook eens op internet (bijvoorbeeld op www.zestienmiljoenmensen.nl), daar bruist het helemaal van de maatschappelijke initiatieven.

Maar wat kan ik als ambtenaar met al die prachtige initiatieven van burgers? Ik heb er eigenlijk geen tijd voor, het past niet altijd binnen de beleidskaders en er is geen geldpotje voor. Ik wil wel helpen of faciliteren, maar ben bang voor precedentwerking, voor rechtsongelijkheid en trouwens, wat is dat eigenlijk: 'faciliteren'?

Bron: Inaxis (2007). "Help! Een burgerinitiatief"

⁶⁵ Kalk, E. & Van Egmond, S. (s.d.) *Directe democratie op buurt/wijkniveau*. Documentatiebundel, startconferentie 'Vormen van Directe democratie'.

DE WIJK IN HET PARTICIPATIEBELEID

Het lokaal bestuur is ook nog te weinig toegerust om om te gaan met de burgerinitiatieven. Bestuurders (zeker ook ambtenaren) hebben nog geen cultuur om het roer uit handen te geven.⁶⁶ Ze blijven liever zelf aan het roer of ze omarmen de initiatieven zo hard dat de omarming verstikkend is. Het werken vanuit het andere perspectief is dus verre van gemakkelijk.

De problemen waar bestuurders mee worstelen bij het faciliteren van burgerinitiatieven zijn de volgende: (1) hoe betrek je een brede doelgroep bij initiatieven? (2) Hoe ga je om met spanning tussen gemeentelijk beleid en ruimte voor initiatieven, ook als initiatieven niet aansluiten bij dat beleid? (3) Hoe week je ideeën los? (4) Hoe zorg je ervoor dat het initiatief bij de burgers blijft en niet afhankelijk wordt van ambtelijke ondersteuning? (5) Hoe ga je om met spanning tussen ruimte voor initiatiefrijke burgers die zichzelf goed kunnen redden en ondersteuning van groepen die weinig initiatief tonen? (6) hoe kunnen we de cirkel doorbreken en voorkomen dat we als gemeente oplossingen zoeken binnen ons eigen systeem? (7) Hoe ga je om met het beslag dat initiatieven leggen op ambtelijke capaciteit? (8) Hoe ga je om met het continuïteitsprobleem? (9) Hoe kun je wijkbudgetten inzetten voor ondersteuning van initiatieven? (10) Hoe zorg je dat frontlijn-ambtenaren niet worden fijngemalen tussen twee systemen (de wereld van de initiatiefnemer en de wereld van de ambtelijke organisatie)?

Kalk & Van Egmond geven ongeveer vergelijkbare drempels aan.⁶⁷ Eerst en vooral vinden ambtenaren het vaak lastig om te faciliteren. Ze hebben de neiging om het over te nemen. Ten tweede wordt er gewoonweg dikwijls niet geluisterd naar de initiatiefnemer en zijn wensen. Ten derde passen initiatieven vaak niet in bestaande beleidskaders en budgetten. Ten vierde handelen ambtenaren vaak nog vanuit een verticale in plaats van een horizontale invalshoek (ze bekijken het burgerinitiatief alleen vanuit hun eigen dienst). Ten vijfde zijn er teveel regels en procedures waardoor steeds te weinig kan en mag. Ten zesde handelen ambtenaren vaak instrumenteel. Dikwijls mist men nog visie met betrekking tot burgerparticipatie. Uiteraard is er ook dikwijls politieke weerstand tegenover een initiatief. Tot slot wil het lokaal bestuur soms te graag goede initiatieven verspreiden terwijl dat niet in het belang is van de initiatiefnemer en deze goede initiatieven elders niet blijken te werken.

⁶⁶ Inaxis (2007). Help! Een burgerinitiatief.

⁶⁷ Kalk, E. & Van Egmond, S. (s.d.). Ibid.

Wijkbudget

De term wijkbudgetten dekt verschillende praktijken. Op de stadsbegroting kunnen budgetten voor een wijk voorbehouden zijn (al dan niet in het kader van een wijkprogramma zoals in Gent en Antwerpen). Het is ook mogelijk dat er een budget bestaat op het niveau van de diensten. Zo wordt in Kortrijk een budget gedelegeerd naar de frontlijnambtenaar. Via hem kan het worden gebruikt voor de wijk. Dit geld is bedoeld voor eerder kleinschalige initiatieven of voor snelle interventies. Ten derde kan er ook een aanvraag gebeuren voor subsidies voor burgerinitiatieven in de wijk. Het is dan nog altijd het stadsbestuur dat beslist over de voorwaarden voor de steun (eventueel in samenspraak met een jury). Ten vierde zijn er ook nog verzelfstandigde vzw's voor wijken met een eigen budget, samen beheerd met wijkbewoners.

We stellen voor om het begrip niet te laten verwateren en te gebruiken voor die situaties waarin burgers eigen budgetten beheren die ze zelf kunnen besteden. Dit geld hoeft overigens niet noodzakelijk van het stadsbestuur te komen. Uit de organisatie van allerlei activiteiten en via steun van bedrijven en organisaties uit de burgermaatschappij kunnen wijkcomités en wijkraden geld in het eigen laasje brengen. Dat geld en de voorwaarden die er eventueel aan worden gekoppeld moet even kritisch worden bekeken als budgetten die van de overheid komen en waar ook voorwaarden aan gekoppeld kunnen zijn. De gedachte achter de wijkbudgetten is dat dit bewonersinzet stimuleert en het mogelijk maakt om radicaal vraaggericht te werken.

Dit lijkt voor stadsbesturen een nieuwe manier van werken maar dat is relatief. In het verleden werkten stadsbesturen wel vaker met vaak omvangrijke subsidies voor private initiatieven waarover weinig of geen verantwoording moest worden afgelegd. Het nieuwe zit nu misschien eerder in de nieuwe types van organisaties waarmee het stadsbestuur minder ervaring heeft. Omgaan met wijkbudgetten is zeker een leerproces en heeft te maken met vertrouwen. Nederlands onderzoek wijst uit dat naarmate het onderlinge vertrouwen tussen de wijk en de stad groeit, het budget waarover de wijk autonoom kan beslissen, ook toeneemt.

Hofman⁶⁸ stelt dat je bij wijkbudgetten twee vragen moet stellen: Wie bepaalt en wie begint? Bij de eerste vraag gaat het over wie bepaalt wat er gebeurt in een wijk: is het de stad of zijn het de wijkbewoners die daarover beslissen? Dikwijls gebeurt dit ook in samenspraak tussen beide

⁶⁸ Hofman, J. (2004). *Wijkbudgetten. Geld maakt een beetje gelukkig*. Nota op de website van het Kenniscentrum stedelijke vernieuwing.

groepen. De tweede vraag gaat over wie de voorstellen/ideeën aanlevert: zijn het de wijkbewoners zelf of zijn het de overheidsinstanties? Hij stelt dat de kunst van de wijkbudgetten is dat de onderstroom wordt bereikt. Met de onderstroom bedoelt hij de mensen die een visie hebben op de wijk en die er iets van willen maken. Het moet dus die burger bereiken die niet het budget maar wel de ideeën hebben.

Het zwaartepunt van de wijkbudgetten ligt bij burgerinitiatieven en het stadsbestuur blijft op afstand, zelfs al gaat het om stedelijk geld (maar zoals hierboven aangegeven: het hoeft niet alleen over publieke middelen te gaan). Dat betekent dat in contracten en afspraken het niet het stadsbestuur is dat de leiding neemt en haar doelstellingen oplegt. Het lijkt ons wel gerechtvaardigd dat het stadsbestuur in contracten eerder als een afstandelijke procesbewaker van minimale waarborgen optreedt naar betrokkenheid bij het burgerinitiatief, naar de manier waarop het initiatief zich inbedt in de wijk en daarover communiceert en rapporteert. Maar dat is meer een 'metarol' dan een rol van inhoudelijke aanstuurder. Het stadsbestuur moet daarbij het risico durven nemen dat het soms fout zal lopen, zoals dat overigens ook altijd het risico is met haar eigen initiatieven. Fout lopen betekent ook dat nu en dan zal blijken dat burgerinitiatieven niet de gedragenheid hebben die ze zeggen of denken te hebben. Ook dan blijft het stadsbestuur best op afstand: het is moeilijk maar toch aangewezen om ervan uit te gaan dat tussen burgers en burgerinitiatieven discussie zal ontstaan en dat dat zuiverend en corrigerend kan werken.⁶⁹ Ook dat is een gevolg van het aanvaarden dat het zwaartepunt van burgerinitiatieven bij deze initiatieven ligt. Samengevat lijkt ons de basishouding van stadsbestuurders ten aanzien van wijkbudgetten best te zijn: afstand houden, de aansturing beperken tot kwaliteitsvoorwaarden in de 'metasfeer' en ervan uitgaan dat tussen burgerinitiatieven zelfcorrigerende mechanismen bestaan die zaken zoals representativiteit en draagvlak zelf zullen invullen en bijsturen.

B. De rol van de frontlijnwerkers

De rol van goede 'frontlijners' is van essentieel belang om participatietrajecten op wijkniveau in gang te zetten en te onderhouden. De complexiteit die bij veldwerk hoort laat zich niet van tevoren 'beleidsmatig inplanen'. Het kent een eigen dynamiek. Het is een kwestie van voortdurend inspelen op posities en verhoudingen die men in concrete situaties aan-

⁶⁹ Van Gunsteren, K. (2006). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelfsturing*. Amsterdam: Van Gennep.

treft. Dat is alleen mogelijk als je in de specifieke situatie duikt en daar gevoel voor ontwikkelt. En het gaat vooral om concreet gedrag in specifieke situaties op de publieke werkvloer. Het gaat om de handelwijze aan de frontlijn. In de Kennisateliers van het Kenniscentrum Vlaamse Steden en in onze discussies over praktijkervaringen kwamen duidelijke moeilijkheden naar voor met betrekking tot de frontlijners in de wijk: dat zijn vaak jonge, onervaren mensen die in het veld worden gestuurd. Er worden aan hen onrealistische verwachtingen gesteld. Tegelijk is er een groot verloop. Terwijl 'frontlijnwerking' wordt beschreven als een zeer complexe omgeving om te werken, blijkt men toch onervaren mensen naar dat front te sturen.

Om de complexiteit te schetsen, geven we de resultaten uit het onderzoek van Hartman en Tops weer.⁷⁰ Ten eerste interveniëren frontlijners in de leefwerelden van burgers. Ten tweede komen frontlijners terecht in onvoorspelbare situaties. Ten derde zijn die situaties meestal meerkoppig en beladen. De vraagstukken waar de frontlijners mee te maken krijgen, zijn complex naar aard en omvang.

Het spreekt voor zich dat zulke situaties heel wat persoonlijke vaardigheden vereisen van de frontlijner. Eerst en vooral moet die alert te zijn voor de (onverwachte) situaties waarin hij terecht komt. Men moet vaak snel handelen en bij te lang wachten kan men de greep op de situatie verliezen. Het tweede dat opvalt, is het tegelijkertijd uitnodigend én grenzenstellend gedrag dat van frontlijners in deze situaties gevraagd wordt: zowel burgers uitnodigen om mee te werken als aangeven dat bepaalde zaken in de wijk niet kunnen. Het derde punt waarmee rekening gehouden moet worden in de wijze van handelen is het optreden als team, in situaties waar meerdere frontlijnwerkers tezelfdertijd in de wijk actief zijn.

De frontlijner werkt dus in voortdurende interactie met zijn omgeving, met andere collega's en dient daar ook goed op in te spelen. Volgens Hartman & Tops dient elke frontlijner rekening te houden met vier vereisten bij zijn 'optreden'. Eerst en vooral moet hij 'de legitimiteit' door zijn concreet gedrag verdienen. Ten tweede staat de frontlijner tussen de burger en de politici en andere ambtenaren in. Zijn positie is dus kwetsbaar. Er zijn vragen en verwachtingen van beide kanten en daarmee omgaan is een deel van de professionaliteit. Een derde punt waar een frontlijner zich rekenschap van dient te geven is de spanning tussen het wekken van verwachtingen enerzijds en anderzijds de realiteit van complexe procedures

⁷⁰ Hartman, C. & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Rotterdam: Kenniscentrum Grote Steden.

of de onrealiseerbaarheid van bepaalde verwachtingen. Tot slot functioneert de frontlijnwerker ook als visitekaartje voor het bestuur. Zijn wijze van optreden zal ook mee de houding van burgers tegenover de overheid bepalen.

Een bijzondere vraag die met de frontlijn te maken heeft is of het stadsbestuur zelf aan wijkwerking moet doen, in de betekenis van ondersteuning van bewoners, bijeenbrengen van bewoners, opzetten van activiteiten met de wijk. In Gent bijvoorbeeld investeert de stad zelf in stedelijke buurtwerken met een eigen infrastructuur. In Kortrijk investeert het OCMW in dat type buurtwerk. In andere steden neemt het private opbouwwerk die taken waar. Daarnaast plaatsen stadsbesturen personeel in de wijk dat dan eerder wijkmanagers kan worden genoemd: professionelen die werken aan wijkprogramma's, aan coördinatie van beleid, aan het organiseren van overleg met de wijk. Die functie is eerder beleidsgericht en oriënteert zich vooral op de ambtelijke en politieke beleidsaspecten. Maar er is ook het OCMW dat werkt met dienstencentra in de wijk, er zijn de andere stedelijke diensten die in de wijk actief zijn (buurtsport, culturele werkers, filialen van bibliotheken, de wijkpolitie,...). Een probleem voor de Vlaamse steden is het statuut van de wijkwerkers. Dat gaat over het loon, de loopbaanperspectieven tot de concrete problematieken van overuren en compensaties. Het gaat evenzeer over de coaching van de medewerkers en het opbouwen van kennis en consolideren van ervaring. Deze problematiek kunnen we in dit kader niet grondig behandelen. We verwijzen naar andere literatuur (De Rynck, 2008) en komen nog kort op dit thema terug in het volgende hoofdstuk.

C. De inbedding in en de relatie met de stadsorganisatie

Werken met wijken heeft gevolgen voor de stadsorganisatie. Over de omgang met frontlijnwerkers in het veld hadden we het hierboven al. Werken vanuit die ervaringen is belangrijk omdat deze mensen veel informatie hebben over wat bij burgers leeft en in nauw contact staan met burgers. Daarop komen we in het volgende hoofdstuk nog terug.

Werken met wijken betekent dat de stadsorganisatie, in algemene zin uitgedrukt, moet 'kantelen': in plaats van domeingebonden en verkokerd te werken moet de organisatie richting samenwerking, projectmatig werken, meer afgestemd, beter gecoördineerd, meer geïntegreerd. Dat zet grote druk op bureaucratische organisaties waarin de verkokering over het algemeen sterk is. De neiging bestaat om vanuit elke dienst apart de wijk in te trekken en dat vervolgens ook nog apart te doen voor stad, politie en OCMW. Werken in en met wijken betekent dus dat de interne coördinatie

en afstemming bevroegd wordt. De ervaring leert dat de samenwerking in het veld dan soms nog wel goed en constructief kan zijn (al is dat geen vanzelfsprekendheid) maar dat tussen de leidinggevendenden van deze diensten soms andere agenda's domineren (al is dat ook geen automatisme).

Vanuit de traditie van het welzijnswerk bevindt de dienst wijkwerking zich vaak nog in de sociale sfeer, is uitgebouwd als lijndienst en dan is inbreken in andere diensten moeilijk. Het is niet onmogelijk, zoals in Genk blijkt, dat komt dan omwille van de specifieke wijkhistoriek van Genk, omdat het politiek draagvlak daar sterk is, omdat de wijkwerking steunt op sterke ambtenaren met een sterke positie in de organisatie, omdat de wijkwerking een structureel deel is geworden van de stadsorganisatie en omdat er een sterk ingebouwde planningsstructuur en -cultuur is. In andere steden blijft de wijkwerking tegen veel weerstanden opbotsen en beperkt de wijkwerking zich ook tot welbepaalde sociale materies en zijn zelfs die sociale materies nog tussen verschillende diensten verdeeld die elk op zich in de wijk actief kunnen zijn, naast andere diensten die helemaal buiten dit circuit staan en in de wijk hun ding doen.

Al die elementen brengen mee dat wijkwerking een sterk en continu politiek en ambtelijk draagvlak vergt en daarin zit vaak het probleem: er is geen sterk draagvlak, de politiek is vaak verdeeld en wisselvallig, de leidende ambtenaren en het managementteam steunen de werking niet actief, er is zelden continuïteit. Als wijkwerking echt een strategische keuze is en meer dan een eendagsvlieg dan zou dat ook moeten blijken in de manier waarop de top van de organisatie daarmee omgaat. In Gent is de dienst gebiedswerking een onderdeel van de algemene stafdiensten die met stadsplanning, beleidsondersteuning en monitoring bezig zijn. De dienst werkt voor het managementteam en voor het college. Dat zorgt ervoor dat de gebiedsgerichte werking dicht bij de top van de organisatie zit, op een draagvlak kan steunen en op continuïteit. Dat betekent overigens niet dat geïntegreerd en gecoördineerd werken in Gent op politiek niveau en tussen ambtelijke diensten daarom vanzelf loopt.

Tot slot

De wijk is een belangrijk niveau voor participatie in steden. Maar de ene wijk is de andere niet en de beleving van wijken kan grondig uiteenlopen: tussen bewoners, permanente gebruikers en occasionele gebruikers. Participatie betekent dat die beleving centraal moet staan en niet de beeldvorming van bestuurders over bepaalde wijken. De beleving in wijken is vaak integraal, in de zin dat mensen daarbij niet administratief denken maar vanuit hun ervaringen. Dat botst vaak met de wereld van admini-

DE WIJK IN HET PARTICIPATIEBELEID

straties en de sectoren van het bestuur. Tussen de wereld van de wijk en de wereld van het bestuur functioneren in veel steden frontlijnwerkers: mensen die dagelijks contact hebben met burgers. Zij kunnen een belangrijke rol spelen in het leggen van verbindingen tussen beide werelden. In wijken werken is een interessant maar ook een ingrijpend instrument omdat de keuze voor wijkwerking ook kritische vragen stimuleert over het functioneren van de stadsorganisatie.

Hoofdstuk 6

De bestuurlijke organisatie maakt verschil

In dit hoofdstuk is de centrale gedachte deze: de manier waarop een stadsbestuur is georganiseerd heeft invloed op de participatiepraktijken in de stad. Die organisatie en manieren van werken beoordelen en bijsturen zou dus een integraal deel moeten zijn van het participatiebeleid. Enkele centrale elementen van deze organisatie komen in de aanbevelingen hieronder aan bod.

6.1 Synthese en aanbevelingen

Aanbeveling 43 **Over de noodzaak van een debat over participatie**

Participatie is zo belangrijk voor doelmatig en democratisch stedelijk bestuur en voor de stedelijke samenleving dat het zelf object zou moeten zijn van discussie, van publiek debat, van woord en wederwoord: hoe gaan wij in onze stad met burgers om, hoe ondersteunen we burgerinitiatieven, hoe gaan we om met de burgermaatschappij, hoe werken wij op wijkniveau, hoe functioneren we als het om belangrijke projecten gaat, hoe organiseren we ons voor het participatiebeleid, hoe professioneel zijn we in onze processen van aanpak, hoe communiceren we over dat beleid, hoe is de omgang tussen politici en ambtenaren in de verhouding met burgers,...? Een belangrijk deel van het debat is de effectiviteit van participatiepraktijken: wie bereiken we, wie bereiken we niet, wiens inbreng weegt sterk, wiens inbreng weegt te zwak? Een stadsbestuur dat participa-

tie hoog in het vaandel draagt, kan het debat over de organisatie en de effectiviteit van het participatiebeleid zelf moeilijk uit de weg gaan. Permanent debat is een kernelement van een innovatief participatiebeleid.

Aanbeveling 44
Over de noodzaak van een participatiebeleid

Een stadsbestuur heeft in toenemende mate aandacht voor het management van geld en van haar personeel. Dat is essentieel maar participatie is een even, zoniet nog belangrijker grondstof voor de organisatie, het gaat immers om de relatie met de burgers. De systematische en beleidsmatige aandacht daarvoor is onderontwikkeld. Het valt bijvoorbeeld op dat er ondertussen in een stad beleidsnota's zijn over ongeveer alles maar niet over het participatiebeleid. Ook hier moeten keuzes worden gemaakt. We zeggen dus niet dat er niets gebeurt, ook niet dat weer een nota de oplossing zou zijn. We zeggen wel dat de beleidsmatige aandacht te weinig deel is van de globale stadsorganisatie en dat er te weinig doorheen de organisatie wordt overlegd en over participatie nagedacht. Dat is vaak al een probleem in de verhouding tussen sectoren en diensten die sectoraal zijn georganiseerd en apart van elkaar met initiatieven naar de burger aan de slag gaan. Dat is zeker een probleem in de verhouding met alle organisaties die in een meer verzelfstandigde vorm deel zijn van het stadsbestuur. Deze leiden een eigen leven, ook in de initiatieven die zij vaak redelijk autonoom nemen (stadsbedrijven, vzw's, vormen van publiek-private samenwerking,...). Participatie tot voorwerp van expliciet beleid maken, de samenwerking tussen diensten verbeteren en participatie bekijken over het geheel van de organisatie(s) heen: dat is de kern van deze aanbeveling.

Aanbeveling 45
Over volhouden

Participatie-initiatieven zijn vaak ad hoc, te zeer een opstapeling van losse initiatieven, van goede maar van zelden blijvende ideeën, van tijdelijke experimenten, van nu eens wat hier en dan weer wat ginder, van snel geïmproviseer,... Het probleem is vaak dat het bij eenmalige initiatieven blijft, dat men niet volhoudt, dat initiatieven onvoldoende steun en tijd krijgen, dat ze niet professioneel genoeg

worden aangepakt, dat veldwerkers iets mogen proberen maar dat de top van de organisatie er te ver van afstaat, dat er altijd maar weer nieuwe jonge (frontlijn)medewerkers komen die steeds weer dezelfde fouten begaan en aan burgers steeds weer hetzelfde vragen. Vertrouwen wekken en vertrouwen opbouwen heeft ook te maken met zaken volhouden en ernstig aanpakken. We bevelen aan om 'tijd' te geven en de factor tijd veel meer aandacht te geven. Het is immers pas geleidelijk dat het ook voor burgers duidelijk is wat een en ander kan betekenen, wat de bedoeling is van het bestuur. Het is pas na verloop van tijd dat de interactie zich kan opbouwen en 'zetten', dat mensen weten wat ze aan initiatieven hebben, dat de effecten zichtbaar beginnen te worden. Het is maar door tijd te geven dat het bereik breder kan worden, dat ook mensen die door vluchtige initiatieven niet bereikt worden, meer kansen krijgen. De omgang met tijd is dus een belangrijk deel van het participatiebeleid. Het bestuur en zeker de politici zijn vaak gericht op de snelle tijd, terwijl participatie nood heeft aan trage tijd.

Aanbeveling 46

Werk aan vier bouwstenen voor een participatieve organisatie

Het participatiebeleid houdt in dat vier bouwstenen van de bestuurlijke organisatie aandacht krijgen: de manier waarop het geheel van de stedelijke diensten en instellingen functioneert, het management van beleidsprocessen, de evaluatie van de instrumenten voor participatie en de houding van de sleutelpersonen. Op het niveau van het geheel van de stedelijke organisatie gaat het vooreerst om de kwaliteit van de basisdienstverlening omdat deze het imago van en het vertrouwen in het bestuur bepaalt. Het gaat, ten tweede, om de versterking van de gemeenteraad die in het uittekenen en opvolgen van het participatiebeleid een veel sterkere en meer autonome rol zou moeten spelen dan nu het geval is. Het gaat, ten derde, om het veel meer expliciet aandacht besteden en werk maken van een participatiebeleid als een deel van de strategische planning van de stad. Daar hadden we het in de vorige aanbevelingen over. Tot slot, ten vierde, gaat het om een veel meer doordachte beleidsmatige aanpak en bijsturing van de organisatie vanuit een participatief oogpunt: de aanpak van projecten, de aanpak van de gebieds- of wijkwerking, de organisatie van stadsbrede initiatieven. De organisatie zou daarop meer moeten worden gebouwd, in de organisatie moet dit professioneler worden aangepakt.

Aanbeveling 47

Een sterke gemeenteraad is deel van het participatiebeleid

Het staat haaks op de politieke praktijk en op de feitelijke machtsverhoudingen maar toch vinden we dat een participatiebeleid ook betekent dat de volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de gemeenteraad zou moeten worden versterkt. Beide elementen zijn met elkaar verbonden. Gemeenteraadslid zijn moet boeiend zijn en moet sterke mensen interesseren. Dat is nu te weinig het geval en lijkt steeds minder het geval. Dat betekent dat de gemeenteraad meer autonoom moet zijn in het bepalen van de grote keuzes van het participatiebeleid en dat de gemeenteraad een sterkere rol moet spelen in de evaluatie en de bijsturing van dat beleid. Gemeenteraadsliden zouden een meer centrale rol moeten vervullen in processen van participatie en met name in de contacten met burgers. Waarom zouden raadsleden hoorzittingen of contacten met burgers niet voorzitten, in plaats van de burgemeester of een schepen? Dat veronderstelt een beter management van de werking van de gemeenteraad en kan onder andere leiden tot een gemeenteraadcommissie voor participatie. Dit alles veronderstelt volgens ons ook de mogelijkheid voor stadsbesturen tot het invoeren van een aangepast statuut voor raadsleden.

Aanbeveling 48

Bouw uw organisatie rond de frontlijn

In de afgelopen jaren zijn veel stadsambtenaren in de frontlijn gezet: ambtenaren die werken in direct en dagelijks contact met burgers (wijkagenten, culturele werkers, wijkwerkers, buurtwerkers, straathoekwerkers, mensen in dienstencentra, in wijkcentra, sportmonitoren, sociaal werkers,...). Al te zeer worden zij als de laatste schakel bekeken: als mensen die de instructies van de top moeten uitvoeren. Te weinig worden zij als eerste schakel gezien: als de mensen die in de administratieve organisatie de meeste contacten hebben met burgers en die de meest ongefilterde signalen van burgers opvangen. Wat frontlijners concreet doen, bepaalt het imago van het bestuur veel meer dan kilo's beleidsnota's. Wat frontlijners aan informatie hebben is cruciaal voor goede dienstverlening en voor accuraat beleid. Uit die contacten kunnen de vitale coalities groeien waar we het hierboven over hadden. Daarom vinden we dat de stadsorganisatie veel meer dan nu vanuit de frontlijnervaringen zou moeten worden opgebouwd: de stem en de inbreng van

frontlijners versterken. Dat moet ook de druk tot maatwerk stimuleren zodat het bestuur minder geneigd is om uniforme modellen van bovenaf op de praktijk te plaatsen. Omdat frontlijners zo cruciaal zijn zou ook het personeelsbeleid meer dan nu erop moeten zijn gericht om frontlijners te behouden, om hun werk te faciliteren. Zo willen we vermijden dat kennis snel verloren gaat, dat ervaring nooit continu wordt opgebouwd, dat we altijd opnieuw moeten beginnen. Frontlijners zijn essentieel voor het vertrouwen van burgers maar een gebrek aan beleid voor frontlijners kan er toe leiden dat burgers ook snel hun vertrouwen verliezen.

Aanbeveling 49 **Evalueer instrumenten**

Instrumenten voor participatie zijn tijdsgebonden. Besturen zijn na verloop van tijd geneigd instrumenten als vaststaand en onveranderbaar te beschouwen, ze worden een deel van de bureaucratie en werken daardoor ook participatie soms meer tegen dan ze deze stimuleren of innoveren. Een geregelde publieke evaluatie van instrumenten voor participatie zou een integraal deel moeten zijn van een participatiebeleid en voor ons is dat een taak van de gemeenteraad. Het gemeentedecreet opent die mogelijkheid. Werken de instrumenten nog, zijn ze nog effectief, stimuleren ze nog mensen tot actie?

Een onderdeel van de noodzakelijke geregelde en publieke evaluatie door de gemeenteraad is de evaluatie van de werking van de adviesraden. Er is een grote verscheidenheid en één conclusie is niet mogelijk. Adviesraden hebben voordelen: continuïteit, breedtezicht, informatieverspreiding, mogelijkheid tot netwerking tussen actieve mensen,... Adviesraden kunnen ook nadelen hebben: onvoldoende aansluiting bij vernieuwing in het veld, te gesloten werken, te zeer aan belangenverdediging doen van een beperkt segment verenigingen, vermenging van beleidsadvies met belangenverdediging en beïnvloeden van de besluitvorming. Een geregelde publieke evaluatie van de effectiviteit van het stelsel van adviesraden in de schoot van de gemeenteraad en met betrokkenheid van de burgermaatschappij is nodig.

Aanbeveling 50 **Werk met een participatieve begroting**

De begroting is nu vaak onderdeel van besloten besluitvorming in zeer beperkte kring. Er is te weinig koppeling tussen de cyclus voor

opmaak van de begroting en participatieprocessen. Daarom bevelen we aan om te werken met een participatieve begroting: dat betekent dat vooraf bepaalde percentages worden vrijgehouden waarvan de invulling voorwerp is van overleg: over het besteden van bepaalde sommen voor wijkbudgetten, voor stadsbrede initiatieven, voor stadsprojecten en voor programma's die steunen op een vitale coalitie met de burgermaatschappij. Vanzelfsprekend moet daarvoor een procedure worden vastgelegd met een goede tijdsplanning zodat zowel bestuurders als burgers zich daarop en daarvoor kunnen organiseren. Deze procedure geeft burgers tijd om zich te organiseren, geeft de mogelijkheid om steun te verwerven, om mensen in beweging te krijgen. Zonder al deze actieve en sensibiliserende elementen van voorbereiding zullen bijvoorbeeld vormen van wijkbeheer ook niet lukken. Het bestuur heeft dus zelf ook belang bij dit soort proces tijdens de procedure voor opmaak van de begroting.

6.2 Waarom doet de bestuurlijke organisatie ertoe ?

Inleiding

In dit hoofdstuk staat deze gedachte centraal: de manier waarop een stadsbestuur is georganiseerd is een factor die zelf invloed heeft op de praktijken van participatie. Uiteraard spelen omgevingsfactoren een rol om verschillen tussen steden en stadsbesturen op het vlak van participatie te verklaren: een jonge of oudere bevolking, een hooggeschoolde of meer laaggeschoolde bevolking, een actieve of een minder actieve burgermaatschappij; deze en nog andere factoren maken zeker verschil op het vlak van de graad van participatie, de dynamiek in de burgermaatschappij,... En uiteraard spelen de kenmerken van personen ook een belangrijke rol: hun ingesteldheid, hun geloof in participatie, de manier waarop ze daar als persoon mee omgaan (ambtenaar, politicus, actieve burgers). Maar ook de organisatie doet er toe en dat is wat we in dit hoofdstuk belichten. De relatie tussen bestuurders en burgers krijgt mee vorm doorheen en via de bestuurlijke organisatie en die organisatie is zelf een autonome factor die op die relaties inwerkt. In dit hoofdstuk pleiten we ervoor om de bestuurlijke organisatie zelf ook te evalueren, na te gaan op welke manier ze doorwerkt op praktijken van participatie en deze organisatie eventueel daarop beter in te stellen.

6.2.1 Kijken naar de bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie van stadsbesturen omvat culturele aspecten, structurele aspecten en routines in de organisatie.

Tot de culturele aspecten rekenen we bijvoorbeeld de openheid in de organisatie, de mate waarin de organisatie openstaat voor innovatie, de ruimte voor interne discussie over de organisatie, de bereidheid tot verandering, de manier waarop de verhouding tussen politici en ambtenaren werkt en hoe daarover wordt gedacht. Als de cultuur in de stadsorganisatie niet open is, weinig innovatief, met weinig ruimte voor zelfkritiek en weinig bereidheid tot verandering dan zal dat zeker doorwerken op de relaties met burgers. In die algemene betekenis heeft de stadsorganisatie dan eerder conservatieve kenmerken en zal omwille van die organisatiekenmerken meer weerstand zijn tegen impulsen tot aanpassing van de organisatie die uit contacten met burgers komen.

De structurele aspecten hebben betrekking op de manier waarop de taken in de organisatie tussen departementen en diensten zijn verdeeld en de manier waarop de taken worden gecoördineerd gericht op samenwerking. De structuur van de stadsorganisatie bepaalt in belangrijke mate hoe de relatie tussen stadsbestuur en burgers praktisch zal worden georganiseerd. Is er bijvoorbeeld tussen diensten slechte coördinatie dan zal dat zeker effect hebben op die relatie. Neemt elke dienst apart initiatieven inzake inspraak of participatie zonder enige vorm van coördinatie, dan zal de burger daar zeker gevolgen van ondervinden.

Tot de structuur rekenen we ook de relaties tussen stad en OCMW, tussen de stad en verzelfstandigde vzw's, stadsbedrijven en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Werken stad en OCMW bijvoorbeeld helemaal naast elkaar dan zal het effect daarvan voelbaar zijn in de manier waarop participatie vorm krijgt in het lokaal sociaal beleid. Als stadsbedrijven helemaal losgroeien van de stadsorganisatie, dan kan dat evenzeer gevolgen hebben voor de participatiepraktijk.

Naast cultuur en structuur bestaan er in stadsbesturen ook routines, procedures, manieren van werken, gewoontes en tradities ('zo doen we dat hier'). Na verloop van tijd kunnen die regels zo ingeburgerd zijn, dat ze bijna onveranderbaar lijken. Ze geven zekerheid en stabiliteit maar ze kunnen ook tot een gebrek aan vernieuwing leiden en niet meer aangepast zijn aan veranderde omgevingsfactoren, bijvoorbeeld veranderingen in de burgermaatschappij.

Het geheel van deze factoren dat kenmerkend is voor de stadsorganisatie noemen we 'instituten'. Dat is een wat ongemakkelijk woord dat verwijst naar theoretische stromingen in de literatuur. Het is het geheel van cultu-

rele, structurele en procesmatige kenmerken van stadsorganisaties dat ervoor zorgt dat stadsorganisaties uiterlijk op elkaar lijken maar toch grondig van elkaar kunnen verschillen. Formeel bezien en vanuit het wettelijke aspect bekeken lijken stadsorganisaties erg op elkaar, maar vanuit het element 'instituties' bekeken, verschillen ze toch sterk. Stadsorganisaties zijn gelijk maar toch zullen Brugge en Leuven, Gent en Antwerpen, Roeselare en Turnhout vanuit stadsinstitutioneel aspect bekeken, van elkaar verschillen. Deze instituties bepalen veel meer dan de organisatie de manier waarop mensen in stadsorganisaties werken, zelfs tendele hoe mensen in de stadsorganisatie denken. Ze hebben een sterke invloed op de relatie tussen burgers en bestuur. Wijzigingen aan de cultuur, de structuur of de processen in de bestuurlijke organisatie kunnen daarom de context waarin mensen functioneren veranderen en daardoor meer ruimte geven aan praktijken van participatie.

Trends die doorwerken op de bestuurlijke organisatie

Stadsorganisaties veranderen voortdurend. In onze termen van hierboven: de institutionele factoren die stadsorganisaties kenmerken wijzigen. Onder andere daarom is de discussie over participatie nooit af en definitief. De institutionele kenmerken veranderen en daarom moet het debat over participatie ook mee veranderen. Stadsorganisaties verschillen onderling, dat hebben we hierboven al geschreven, maar stadsorganisaties zijn ook in de tijd verschillend. Elke generatie van bestuurders en burgers heeft daarom zijn eigen debat over participatie en met termen en begrippen uit vroegere periodes moeten we opletten net omdat de institutionele context van stadsorganisaties evolueert.

In de jaren 1970 kwam de inspraakgedachte in onze samenleving sterk op en ze leidde bijvoorbeeld tot de oprichting van vele adviesraden. Dat gebeurde in de bestuurlijke context van toen. We zijn nu dertig jaar later. We kijken heel schematisch en op hoofdlijnen naar enkele instituties die veranderd zijn en die een belangrijke impact kunnen hebben op het debat dat ons bezighoudt: (1) de ambtelijke professionalisering, (2) de politieke professionalisering, (3) de wijzigingen in de burgermaatschappij, (4) de complexere uitbouw van het stedelijke concern en (5) de toegenomen verwevenheid met de centrale overheden. We wegen telkens kort af wat de mogelijke invloed is op praktijken van participatie.

Ambtelijke professionalisering

In die dertig jaar is de professionalisering van het ambtenarenkorps in onze steden enorm toegenomen. De scholingsgraad steeg fors, het aantal beleidsambtenaren nam toe, de graad van specialisatie steeg. Dat kan po-

sitief werken voor participatie: de capaciteit van de organisatie neemt toe om praktijken van participatie op te zetten en om die beter te ondersteunen. Tussen ambtenaren kunnen netwerken ontstaan waarin belangen van burgers worden verdedigd en dossiers in de besluitvorming worden gebracht. Er zijn ook mogelijke negatieve effecten: meer specialisatie kan betekenen dat elke dienst plannen bedenkt en eigen ambities heeft en burgers alleen bekijkt vanuit de eigen beperkte bevoegdheid. Het kan leiden tot het in schijfjes hakken of 'saucissonering' van burgers vanuit de logica van de eigen dienst of sector. Voor elk schijfje komt dan een vorm van door ambtenaren bedachte vorm van inspraak: voor milieu, voor mobiliteit, voor jeugdwerk, voor cultuur, voor ruimtelijke ordening, ... De logica van de eigen bestuurlijke organisatie kan erg sterk domineren. Dan schiet de professionalisering al te sterk door en gaat de professionalisering de relatie met de burgers bepalen. In het slechtste geval ontstaat een vorm van concurrentie om de burger: tussen diensten ontstaat strijd om bijvoorbeeld centraal te mogen staan in de wijkwerking. Het element van de professionalisering leert ons alvast dat ambtenaren eigen keuzes (kunnen) maken, dat ze eigen belangen hebben, dat ze een eigen strategie kunnen ontwikkelen. Het is verkeerd om participatie te verengen tot een discussie over de aard van de relatie tussen burgers en politici, ambtenaren spelen daarin ook een rol. Het gaat om een driehoeksverhouding. Ambtenaren zijn op het vlak van participatie niet neutraal. Dat werkt ook door op de verhouding met de politici en hoort zeker voor een deel bij de cultuur van de stadsorganisaties: hoe gaan organisaties om met deze effecten van de professionalisering?

Politieke professionalisering

De professionalisering van politici is in die dertig jaar evenzeer sterk veranderd. In veel steden besteden schepenen en burgemeesters meer tijd aan hun mandaat, worden ze daar ook beter voor betaald en oefenen ze dat vaak uit als een voltijdse job. Dat heeft al zeker effecten op de verhouding met de gemeenteraad. Het statuut van de raadsleden is al die jaren op het niveau van 'amateurs' gebleven: raadsleden krijgen per zitting een vergoeding maar werken zonder statuut. Daar komen we hieronder nog op terug. Vanuit het perspectief van participatie is vooral de vraag belangrijk waar de toegenomen tijdsinvestering van politici naartoe gaat: naar meer aansturing van diensten of naar meer contacten in de samenleving? We weten uit onderzoek dat veel schepenen zich intens met het beheer van hun diensten inlaten, tot zelfs vormen van management op zich nemen. Die professionalisering staat in verband met de ambtelijke professionalisering en kan zowel tot krachtigere samenwerking leiden als tot hevigere machtsstrijd. Leidt de toegenomen professionalisering tot versterking

van dit schepenmodel? Of leidt dat tot meer intense vormen van overleg met de samenleving: contacten met burgers, overleg met burgerorganisaties, communicatie naar doelgroepen, discussies over beleid? We halen de activiteiten hier nu wel erg sterk uit elkaar en we weten dat ze ook wel samenhangen maar toch is de vraag vrij essentieel: leidt professionalisering tot meer politiek of tot meer beheer(ders)?

Burgermaatschappij wijzigt

In hoofdstuk 2 hadden we het over de sterke wijzigingen van het profiel, samenstelling en manieren van werken in de burgermaatschappij. We wezen er al op dat dit tot spanningen kan leiden met ingesleten routines en manieren van werken van stadsbesturen die mogelijks dateren uit een periode waarin de burgermaatschappij een ander profiel had. Zo kan men bijvoorbeeld blijven werken met voorzitters en secretarissen van verenigingen met een vast jaaraanbod terwijl nieuwe modellen van organisaties niet meer zo werken. Men kan aparte organisaties subsidiëren terwijl ondertussen organisaties vooral in netwerken functioneren maar als netwerk niet passen in procedures en reglementen. Men kan organisaties subsidiëren op basis van permanentie terwijl nieuwe organisaties soms maar heel tijdelijk functioneren. Daarom is publieke evaluatie van deze ondersteuning essentieel.

Stadsbesturen worden concerns

Stadsbesturen zijn in de laatste dertig jaar steeds meer 'concerns' geworden: de kern van de klassieke diensten in het stadhuis is ondertussen opgegaan in een complexer geheel met het OCMW en haar aparte instellingen, met stedelijke vzw's, met stadsbedrijven, met constructies van publiek-private samenwerking, met vormen van intergemeentelijke of interbestuurlijke samenwerking. In dat geheel spelen de schepenen, de burgermeesters en ambtenaren belangrijke rollen en over het algemeen is de positie en de betrokkenheid van raadsleden en de gemeenteraad een probleem. En als het concern groeit, groeit dat probleem. Ook deze trend heeft vanuit participatieperspectief voor- en nadelen. Het belangrijkste nadeel is dat de besluitvorming meer opgesplitst wordt, complexer wordt en minder kenbaar. De verantwoordelijkheid verwatert in netwerken, de kwaliteit van verantwoording kan daardoor onder druk komen. Een mogelijk voordeel is dat de toegangen voor burgers veelvoudiger worden dan in een model waarin het stadsbestuur (met zijn college) over alles beslist. Rond die instellingen ontstaan netwerken die meer kansen tot beïnvloeding bieden. Burgers krijgen zo meer mogelijkheden om op de besluitvorming in te werken. Bedrijven, vzw's kunnen meer openstaan voor discussie dan het klassieke stadsbestuur zelf. Het omgekeerde is ook mogelijk.

Verwevenheid tussen overheden

Een laatste trend die doorwerkt op de bestuurlijke organisatie van stadsbesturen is de toegenomen verwevenheid en invloed van centrale (Vlaamse, federale en Europese) overheden. Dertig jaar geleden hadden steden minder en minder complexe taken en hadden ze eigenlijk alleen met de Belgische en provinciale overheden zaken te doen. Stadsbesturen hebben heel wat nieuwe taken gekregen, moeten die volgens sterk veranderde procedures vormgeven en moeten aan allerlei nieuwe verplichtingen voldoen (ook verplichtingen vanwege Europa, bijvoorbeeld inzake informatie over milieuproblematieken). De regionalisering heeft grondige invloed op de bevoegdheden van steden en op de manier waarop ze die bevoegdheden uitoefenen. In het algemeen heeft het lokaal besturen niet eenvoudiger gemaakt en de afhankelijkheid van beslissingen van de Vlaamse en federale overheid is over het algemeen groot. De verwevenheid op politiek vlak is ook zo intens dat alle belangrijke lokale dossiers op een of andere manier ook met de Vlaamse regering te maken hebben. Op dit punt komen we in ons laatste hoofdstuk terug. We tonen daar hoe de relatie tussen de Vlaamse overheid en de stadsbesturen via zes lijnen wordt getekend en hoe op elk van die zes lijnen elementen kunnen worden geënt die met lokale participatie te maken hebben. Een stadsbestuur bestuurt de stad niet alleen.

We hebben vijf soorten factoren beschreven die maken dat stadsbesturen veranderde institutionele kenmerken vertonen, die deels per stad dan ook verschillend werken. De ambtelijke en politieke professionalisering verschillen tendele wel per stad, de burgermaatschappij heeft niet overal dezelfde kenmerken, de aard van het concern is niet overal gelijk, de manier waarop stadsbesturen strategisch omgaan met de verwevenheid met de centrale overheden loopt uiteen.

6.2.2 Een kader voor participatiebeleid

Omwille van die veranderingen moet het participatiebeleid voortdurend worden aangepast. Dat is al een eerste belangrijke vaststelling: wie met participatie bezig is, is ook constant met verandering bezig. Wat gisteren nog wel werkte, werkt niet noodzakelijk vandaag nog en zal zeker morgen niet meer werken. Innovatie en aanpassingsvermogen zijn dus al belangrijke kenmerken van een stedelijk participatiebeleid. De praktijk bewijst dat innovatie vaak loont: het brengt onvermoede effecten mee, het slaat krachten los bij mensen en in de burgermaatschappij waar men zich vooraf niet bewust van was.

We hebben het over ‘stedelijk participatiebeleid’. Daarmee bedoelen we dat de wijze waarop het stadsbestuur werkt met participatie en hoe ze in het participatieveld van de stad staat het voorwerp zou moeten en kunnen zijn van afwegingen, van evaluatie, van planning, van keuzes en van bijsturing. Wij denken dat dit tot nu toe te weinig is gebeurd: er is te weinig sprake van een bewuste omgang met participatie op het niveau van de hele organisatie van een stadsbestuur. Daarmee zeggen we niet dat er in onze steden niets zou gebeuren maar wel dat veel initiatieven te zeer ad hoc zijn en erg dienst- of schepengebonden. We vinden dat de bewuste en systematische afwegingen van participatie op een organisatiebreed niveau over het algemeen ontbreken. Dit zou in de komende jaren veel meer aandacht moeten krijgen. Als de bestuurlijke organisatie er toe doet, dan zou de kwaliteit van die bestuurlijke organisatie vanuit participatief oogpunt een essentieel element moeten zijn van evaluatie van die bestuurlijke organisatie.

We zien vier bouwstenen voor een stedelijk participatiebeleid die we hieronder kort uitwerken. Het zouden voor een stadsbestuur vier wezenlijke niveaus van nadenken en van handelen kunnen zijn:

- A. De organisatie op concernniveau
- B. Het management van processen
- C. Instrumenten voor participatief beleid
- D. Participatieve houdingen en vaardigheden

A. De organisatie op concernniveau

Het meest omvattende niveau van het participatiebeleid gaat over de kwaliteiten van het hele stedelijke concern waarmee we het geheel van lokale instellingen bedoelen die direct of indirect onder de politieke verantwoordelijkheid van het verkozen stadsbestuur horen. We somden hierboven de elementen van dat concern op. Op dat niveau zouden volgende elementen van een participatiebeleid moeten deel uitmaken:

- De kwaliteit van de basisdienstverlening
- De rol van de gemeenteraad
- De cultuur van de organisatie
- Het management van de organisatie
- De stem van de frontlijn in de organisatie

We formuleren deze vijf elementen van de organisatie op concernniveau in de vorm van aandachtspunten die tot debat in de stedelijke organisaties zouden kunnen leiden.

De kwaliteit van de basisdienstverlening: welke ingesteldheid straalt de organisatie uit in haar basisdienstverlening aan de loketten en in het veld? De kwaliteit van deze contacten in de sfeer van de 'small scale democracy' zijn essentieel voor het beeld dat mensen van het bestuur opbouwen. Het zou wat contradictorisch zijn dat een stadsbestuur wil werken aan een participatief imago als mensen in de dagelijkse werking niet het gevoel hebben ernstig en correct te worden behandeld. Daarmee bedoelen we natuurlijk niet dat mensen alles moeten krijgen wat ze willen maar wel dat mensen behoorlijk behandeld worden, correct geïnformeerd worden, juist worden behandeld, gelijk worden behandeld. De eerlijkheid, directheid en kwaliteit van de communicatie is ongetwijfeld het centrale gegeven. Het participatiebeleid staat niet los van die basiskwaliteit.

De rol van de gemeenteraadsleden en van de gemeenteraad is een lastig en politiek gevoelig en complex punt dat het functioneren van onze lokale partijpolitiek in het hart raakt. Het participatiebeleid gaat in essentie ook over de rol van de verkozen volksvertegenwoordigers, op de brug tussen een representatiedemocratie onder druk en de zoektocht naar een meer participatieve democratie. Nu spelen gemeenteraden over het algemeen een vrij marginale rol. De contacten met burgers en de burgermaatschappij in beleidszaken zijn nagenoeg het monopolie van burgemeesters en schepenen, al spelen raadsleden soms ook wel een rol en brengen zij wel vaak problemen aan of worden zij door mensen benaderd. De raadsleden en de gemeenteraden zouden een meer centrale rol moeten spelen in de contacten en debatten met burgers en in participatieve processen.

We weten natuurlijk dat het politieke systeem draait om de manier waarop partijen intern werken en met elkaar omgaan. Welke ook de organisatorische veranderingen zijn, steeds zullen de machtsverhoudingen in en tussen partijen een centrale rol spelen in de verhouding tussen gemeenteraad en college. Toch staan we ook voor de uitdaging om de gemeenteraad en de rol van gemeenteraadslid aantrekkelijk en boeiend te maken. Als we dat niet doen wil niemand dat soort functie nog opnemen of willen mensen dat alleen doen als ze meteen schepen of burgemeester kunnen worden. Willen we dat scenario vermijden dan moeten we zoeken naar manieren om meer debat in de gemeenteraad te brengen, de gemeenteraad professioneler te organiseren, de gemeenteraadsleden meer rollen te laten spelen in het veld van de participatie, zodat ze ook als volksvertegenwoordigers zichtbaar zijn. Zo'n hervorming betekent zowel discussie over agendavorming (waar moet de gemeenteraad zich meer mee bezighouden en waarmee minder, zie het debat over delegatie zoals voorzien in het gemeentedecreet), over de werking van commissies als over de organisatie van plenaire vergaderingen. Het centrale doel zou moeten zijn om het debat met burgers en burgermaatschappij meer en zichtbaarder te

DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE MAAKT VERSCHIL

koppelen aan de werking van de gemeenteraad. Dat draait nu te veel en te exclusief rond de schepenen en de burgemeester. Een gemeenteraad kan een debat organiseren over bijvoorbeeld het lokale mobiliteitsbeleid of het lokaal sociaal beleid en daarbij veel ruimte laten voor inbreng van burgers (in commissies en in de plenaire bijeenkomst). Een gemeenteraad zou geregeld de werking van adviesraden en andere initiatieven moeten evalueren. Een gemeenteraad zou een meer prominente rol moeten spelen om de voortgang van belangrijke stadsprojecten te bediscussiëren met allerlei betrokkenen. Gemeenteraadsleden zouden hoorzittingen of andere momenten van debat kunnen voorzitten. Dit en nog veel andere mogelijke voorstellen kunnen de aanzet zijn om per stad tot een veranderingstraject te komen dat tot doel heeft om de functie van raadslid in de participatie boeiend te maken zodat mensen zich daarvoor willen engageren. Het doel zou moeten zijn om de gemeenteraad een meer zichtbare rol in de stad te geven, centraler in de discussie met burgers dan op dit moment het geval is. We willen daarmee aangeven dat deze discussie voor ons integraal deel uitmaakt van het stedelijke participatiebeleid. Nadenken over de relatie met burgers betekent dus ook nadenken over de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden.

De cultuur van de organisatie. Een organisatie die intern niet open is, kan dat ook in de relatie met burgers niet zijn. Dat gaat van openheid voor discussies en kritiek, openheid voor evaluatie, openheid voor innovatie en experiment. Het gaat evenzeer over vormen van ethische codes en gedragsregels in de omgang met burgers die meestal de neerslag zijn van een bepaalde interne cultuur.

Organisatiecultuur is meetbaar en veranderbaar. Hervormingen van allerlei aard, zoals deze die het gevolg zijn van het gemeentedecreet, hebben daar meestal gevolgen op, net zoals gerichte aanwervingen, aandacht voor communicatie, organiseren van intern overleg enzoverder.

Het management van de organisatie. Voor veel aspecten van management is de laatste jaren toenemende aandacht. Voor het meest fundamentele aspect van het management dat het hart raakt van stadsbesturen is dat veel te weinig het geval: welke impact heeft onze organisatie op de betrokkenheid, op de inzet en op de houding van burgers? Op dit niveau gaat het over aspecten die we in dit kader niet allemaal technisch grondig kunnen behandelen. We beperken ons tot het verband aan te geven met thema's die elders in deze publicatie aan bod zijn gekomen.

Het gaat vooreerst om het communicatiebeleid van het stedelijke concern: participatie gaat in essentie over niets anders dan communicatie en toch stellen we vast dat de uitbouw van communicatiediensten vaak los

staat van diensten die met participatie bezig zijn. Soms kruisen de twee elkaar. Het stedelijke participatiebeleid en het stedelijke communicatiebeleid zouden in elkaar moeten schuiven. Het tweede krijgt soms meer aandacht dan het eerste.

Het gaat, ten tweede, om het ondersteuningsbeleid van de burgermaatschappij. Vormen van ondersteuning zitten nu op veel plaatsen en bij veel diensten die daarbij vaak eigen accenten leggen en eigen keuzes maken. Maar wat doen we met initiatieven die niet per dienst onder te brengen zijn? Zit er consistentie in de manier waarop verschillende diensten met ondersteuning omgaan? Worden vormen van ondersteuning voor de hele organisatie opgevolgd? Bestaat er op het niveau van de organisatie wel een overzicht van bewegingen en veranderingen in onze burgermaatschappij? Dat gaat van heel eenvoudige zaken zoals adressenbestanden en feitelijke overzichten tot de manier waarop de stad de dialoog aangaat met netwerken van burgerorganisaties. Dat is vaak niet beperkt tot één dienst maar raakt het geheel van de stadsorganisatie: gaat men daar dan ook als één organisatie mee om?

In de vorige hoofdstukken hadden we het over stadsprojecten, over wijkwerking, over stadsbrede initiatieven. De professionele omgang met deze manieren van werken vergt management op het niveau van de hele stadsorganisatie. Dat kunnen we als een derde element van management beschouwen: de inbedding van deze manieren van werken in het geheel van de organisatie. In de betrokken hoofdstukken formuleerden we al aanbevelingen over de impact van deze werkvormen op de organisatie. We beperken ons in dit hoofdstuk tot enkele hoofdlijnen.

De omslag van stedelijke organisaties naar het werken met stadsprojecten is een interessante ontwikkeling die nieuwe perspectieven opent voor samenwerking en betere afstemming tussen diensten. Er duiken ook nieuwe vragen op: waar bedden we de stadsprojecten organisatorisch binnen de organisatie in, welk mandaat hebben de projectleiders? Hoe is de terugkoppeling naar het college, naar de diensten, naar de gemeenteraad? Op welke manier wordt de financiering van projecten geregeld?

Veel stadsorganisaties maken de omslag naar gebieds- of wijkwerking. Voor het stedelijk management zijn deze vragen relevant: hoe vermijden we om van wijkwerking een geïsoleerde nieuwe dienst te maken die te zeer los staat van de diensten die in de feiten gebiedsgericht werken? Welk mandaat hebben onze wijkwerkers, hoe ondersteunen we ze vanuit het personeelsbeleid? Hoe zorgen we voor samenwerking tussen alle diensten die op een of andere manier gebiedsgericht werken? Hoe vertalen we die gebiedswerking naar het financieel management? Voor ver-

DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE MAAKT VERSCHIL

dere uitwerking verwijzen we naar initiatieven die op dit punt door de Vlaamse steden en OCMW's zijn genomen.⁷¹

In onze benadering van participatie zijn stadsbrede initiatieven vaak bijzondere momenten van verdichting van betrokkenheid bij de stad, op heel andere manieren dan via klassieke verbale contactmomenten. Stadsbrede initiatieven kunnen mensen doen bewegen tot actie waardoor betrokkenheid op een veel meer emotionele manier tot stand komt. Maar vanuit de stad werken met stadsbrede initiatieven stelt de organisatie voor specifieke managementvraagstukken: als we daarmee werken, hoe maken we dat professioneel sterk en kwaliteitsvol, hoe bedden we dat in onze organisatie in, hoe volgen we de effecten ervan op? Gaan we dat soort initiatieven verzelfstandigen in aparte structuren en welke ruimte tot initiatief geven we dan?

Het aantal frontlijnwerkers in onze stadsbesturen is in de laatste jaren sterk gestegen. Daaronder begrijpen we alle mensen die rechtstreeks in contact staan met burgers en voor wie het dagelijkse werk net in dat soort contacten is ingebed. Dat zijn: wijkwerkers, buurtsportwerkers, sociaal werkers in het OCMW, mensen in wijkcentra, cultuurwerkers, medewerkers in dienstencentra van het OCMW, wijkpolitie, medewerkers op containerparken, ... Het zijn de handen en voeten van het bestuur: het zijn mensen die veel informatie hebben en krijgen, die goed zicht hebben op reacties van burgers.

Een van de belangrijke kernpunten van het stedelijke participatiebeleid zou volgens ons de aandacht moeten zijn voor wat in die frontlijn gebeurt en voor wat de organisatie met de inbreng van frontlijnmedewerkers kan doen. Frontlijnwerkers voeren niet alleen uit wat de stad beslist, ze voeren dat altijd op een bepaalde manier uit en ze leggen daarbij eigen klemtonen, maken zelfs tendele eigen keuzes. Dat is één zijde van het verhaal. Frontlijnwerkers vangen veel zaken op van burgers, krijgen allerlei signalen van onderuit, vanuit het veld. Dat is de andere zijde: wat doet een stadsorganisatie met die informatie, hoe gebruikt ze dat materiaal voor evaluatie en bijsturing van de organisatie, in welke mate kan die informatie tot aangepast beleid leiden vanuit die frontlijninformatie en contacten?

Het stedelijke participatiebeleid zou meer dan nu het geval is moeten groeien uit en geïnspireerd zijn door die frontlijninformatie. Een 'bottom-up' benadering van de frontlijnwerkers sluit aan bij het stedelijke participatiebeleid zoals we dat in deze publicatie behandelen. De stem van de frontlijn sterker maken, betekent immers ruimte creëren voor meer orga-

⁷¹ De Rynck (2008). Ibidem.

nisatorisch maatwerk, aansluitend bij de zeer sterke situatiegebondenheid van praktijken van participatie. Dat is een rode draad doorheen onze benadering: elke situatie is weer anders, elke wijk is anders, elk project is anders, burgers zijn anders. Het zou er moeten toe leiden dat het personeelsbeleid gericht is op het aantrekken en behouden van sterke mensen in de frontlijn. Een te sterk verloop van frontlijnwerkers is geen goede zaak voor de organisatie: het is dan nagenoeg onmogelijk om vertrouwen bij burgers op te bouwen. Goede verloning en perspectieven, regelingen voor overuren, goede ondersteuning en coaching van frontlijnwerkers: dit en nog andere elementen horen bij het personeelsbeleid op dat niveau. Maar het begint zeker bij de selectie: niet iedereen is geschikt om een goede frontlijnmedewerker te worden.

B. Het management van processen

Participatief werken is werken met open processen. Dat is veel moeilijker dan werken met processen waar bij het begin al helemaal exact geweten is waar men wil uitkomen. Open processen moeten professioneel worden aangepakt en dat vergt een eigen vorm van management. In het hoofdstuk over stadsprojecten hebben we dat meer uitgewerkt: we maakten een onderscheid tussen management in en management van processen. Dezelfde benadering is op veel trajecten van participatie toepasbaar. De manier waarop processen worden opgezet en vervolgens de manier waarop die processen lopen, is op zich voorwerp van afweging en van concrete beheersvraagstukken, van management dus. Er moet worden over nagedacht, processen moeten tussentijds worden beoordeeld en uit processen kan worden geleerd voor de aanpak van volgende of gelijktijdige processen. We stellen vast dat daarvoor in stadsbesturen niet altijd veel aandacht is en dat er ook niet altijd die zorg wordt aan besteed die eigenlijk vereist is.

Werken met open processen vergt uiteraard op de eerste plaats politieke wil om het proces open te laten maar dat alleen is niet voldoende. Het gaat vervolgens om het mandaat van de procesmanagers: namens wie spreken ze, met wie werken ze samen, welke zeggingskracht hebben ze ten aanzien van andere diensten? Het gaat vervolgens over de communicatie in en rond deze processen: van de vorming en de werking van stuurgroepen tot de manier waarop tussentijds gecommuniceerd wordt over de stand van zaken, naar het college en naar de diensten. Het gaat zeker ook om de inbedding van dergelijke processen in de procedures van de gemeenteraad: op welke manier wordt de gemeenteraad in open participatieve processen betrokken, welke rollen spelen gemeenteraadsleden? Met dat laatste punt komen we weer bij de koppeling uit tussen representatieve en participatieve democratie.

C. Instrumenten voor participatief beleid

Participatiebeleid gaat ook over concrete methodes en instrumenten. Die horen soms bij de ingesleten routines: het werken met adviesraden, met hoorzittingen,... Methodes en instrumenten die te lang identiek worden gebruikt kunnen zelf een hinder worden, als ze niet langer aangepast zijn aan veranderingen in de samenleving. Daarom is het belangrijk dat de instrumentenkist van stadsbesturen geregeld beoordeeld wordt. Net zoals we spreken over een audit van bijvoorbeeld efficiëntie van diensten, zouden we een audit kunnen organiseren voor het evalueren van de efficiëntie en de effecten van bepaalde instrumenten. Welke effecten hebben instrumenten op de creativiteit en de dynamiek in de burgermaatschappij, welke effecten hebben instrumenten op de vernieuwing van praktijken van participatie? We gaan kort in op (1) de ondersteuning van initiatief in de burgermaatschappij, (2) op het instrument van de adviesraden en (3) op het instrument van de begroting. In de andere hoofdstukken zijn nog andere methodes en instrumenten beschreven, op een iets meer technisch niveau. Wij bekijken instrumenten in dit hoofdstuk eerder vanuit een beleidsmatige hoek.

Ondersteuning van initiatief uit de burgermaatschappij

In het hoofdstuk 2 over de burgermaatschappij hadden we het al over de samenwerking tussen stadsbesturen en de burgermaatschappij in wat we daar 'vitale coalities' hebben genoemd. Dat vergt vernieuwde instrumenten, voor bijvoorbeeld het werken met wijkbudgetten, voor het vormgeven aan die samenwerking via overeenkomsten. We hebben in dat hoofdstuk ook aangegeven dat het ondersteuningsbeleid van de burgermaatschappij via subsidies en fondsen tegen het licht moet worden gehouden van veranderingen in die burgermaatschappij. Is het ondersteuningsbeleid aangepast aan de sterke wijziging van de aard van de organisaties in de burgermaatschappij, is het ondersteuningsbeleid ondersteunend voor innovatie en creativiteit in de burgermaatschappij? Dat zijn vragen die op beleidsniveau aan bod zouden moeten komen.

De adviesraden

Adviesraden zouden, zoals andere instrumenten, op beleidsniveau geregeld moeten worden beoordeeld. Bij gebrek aan evaluatie en debat kunnen adviesraden zelf gesloten werken en eerder een deel van het probleem worden dan ze bijdragen tot vernieuwing van participatie. Adviesraden zouden door de manier waarop ze aan adviezen werken

moeten bijdragen tot participatie. Essentieel is dus te weten hoe adviesraden omgaan met argumenten en tegenargumenten in de processen van adviesvorming. Zij kunnen dat open doen maar ook zeer gesloten.

Het is niet mogelijk om een algemeen oordeel te geven over alle adviesraden, van de doelgroepadviesraden (jeugd raden, ouderen raden, gehandicapten raden, integratieraden,...) over de thematische adviesraden (milieuraden, cultuurraden sportraden,...) tot de territoriale adviesraden (wijk- of deelgemeenteraden). Tussen adviesraden in één stad en tussen adviesraden tussen steden kunnen belangrijke verschillen zijn. Adviesraden die komen uit een meer verzuilde traditie (cultuurraden bijvoorbeeld) hebben andere kenmerken en problemen dan nieuwe adviesraden die zich rond actuele thema's vormen (milieu of mobiliteit bijvoorbeeld).

In de beleidsmatige afweging van adviesraden kunnen volgende elementen tot evaluatie leiden. Adviesraden kunnen voordelen hebben. Ze zijn permanent en overstijgen op die manier het meer projectgebonden karakter van veel participatiepraktijken. Ze ontwikkelen een breedtebeeld op de stad waardoor evenzeer een te projectmatige kijk wordt vermeden. Ze bouwen informatie op over meerdere jaren en halen daar continuïteit uit, deskundigheid en capaciteit. Rond, in en tussen adviesraden kunnen netwerken tot stand komen gericht op coalities voor bepaalde dossiers. Adviesraden kunnen ook nadelen hebben. Soms zijn ze qua samenstelling te beperkt en te weinig representatief voor de manier waarop een bepaald veld in de stad evolueert. Ze kunnen daardoor niet geschikt zijn om als spreekbuis te functioneren voor een hele sector of doelgroep. Soms kunnen adviesraden bepaalde belangen verdedigen en verliezen ze hun functie om het publiek debat te stofferen en te verruimen. De balans tussen bijdragen tot publiek debat, belangenverdediging of beïnvloeden van de besluitvorming is soms flinterdun. Bij een evaluatie van adviesraden zal deze balans de basis voor oordeelsvorming zijn.

De participatieve begroting

De opmaak van de begroting in een stad is cruciaal. Toch valt op dat de opmaak van de begroting meestal een gesloten en besloten aangelegenheid is waarbij slechts een heel beperkte groep mensen betrokken is. In een participatiebeleid zou de opmaak van de begroting veel meer centraal moeten staan dan nu meestal het geval is. Het komt er volgens ons op aan om een sterkere koppeling te maken tussen de begrotingsopmaak en participatieve processen. Zo zou op de begroting ruimte kunnen worden vrijgehouden voor de uitkomst van overleg over de inzet van wijkbudgetten, voor stadsprojecten of stadsbrede initiatieven vanuit initiatief van burgers en de ondersteuning van vitale coalities tussen stadsbestuur en

groepen uit de burgermaatschappij. In de aanloop naar de begroting zou dan die ruimte door participatieve processen kunnen worden ingevuld. De gemeenteraad speelt in de vastlegging van de begroting een centrale rol. Volgens het gemeentedecreet koppelt de gemeenteraad de begrotingsbespreking aan de strategische planning en de jaarprogramma's. De participatieve projecten worden dan in die planning en programma's mee opgenomen.

D. Participatieve houding en vaardigheden

Participatie is zeker op de eerste plaats een keuze en een ingesteldheid. Maar het is ook iets wat stadsbestuurders kunnen trainen en waarvoor ze vaardigheden kunnen aanleren. Voor ambtenaren en politici zou dit een integraal deel moeten zijn van opleiding, vorming en bijscholing binnen de politieke partijen en in de stadsorganisaties. Het kan het voorwerp zijn van kennisdeling en kennisontwikkeling tussen steden, onder andere via het Kenniscentrum Vlaamse Steden.

Ook voor burgers geldt dat participatie kan worden geleerd. Mensen die in de burgermaatschappij ervaring opdoen met samenwerking met mensen, krijgen indirect ook een training in het omgaan met participatie. Daarom is een actieve burgermaatschappij ook zo belangrijk, zoals we dat op meerdere plaatsen in deze publicatie ook hebben toegelicht. Een stadsbestuur dat actief de burgermaatschappij ondersteunt en ermee samenwerkt, ondersteunt dus ook de burgerschapsvorming van haar inwoners. De beste manier om te leren participeren is door te doen, door actie te ondernemen, door te leren samenwerken met andere mensen. Burgerschapsvorming in die zin zou zeker moeten worden ondersteund door programma's en aandacht in het onderwijs en door programma's en acties vanuit het sociaal-cultureel werk.

Hoofdstuk 7

De rol van de Vlaamse overheid in het stedelijk participatiebeleid

Voor het laatste hoofdstuk gebruiken we een licht afwijkende structuur. We verwerken onze aanbevelingen in de tekst van het hoofdstuk zelf. We doen dat omdat de aanbevelingen in dit hoofdstuk technischer zijn en daarom beter vanuit de tekst worden begrepen.

De rol van de Vlaamse overheid brengt ons op het delicate evenwicht tussen enerzijds decentralisatie en lokale verantwoordelijkheid voor participatie en anderzijds centralisatie en de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid, zowel in het formuleren van participatierechten van burgers als in het opleggen van verplichtingen voor stadsbesturen. Naast de principiële en ideologische discussies bevat deze problematiek ook bestuurskundige en meer technische vraagstukken, met name over de vraag hoe bepaalde keuzes praktisch en operationeel worden uitgewerkt. Een klein onderdeel van deze problematiek is de vraag hoe dit rapport in de steden wordt gebracht, vandaar onze eerste aanbeveling:

Ons advies aan Minister Keulen is om in overleg met elke stad en op maat van elke stad een project op te zetten waarbij de teksten, inzichten en adviezen van de werkgroep gebruikt worden om een discussie te starten. Dit rapport heeft maar zin als dat leidt tot debat en geleidelijk tot een meer uitgebouwd en beter uitgewerkt stedelijk participatiebeleid. Het organiseren van deze lokale debatten in een partnerschap tussen Vlaamse overheid en stadsbesturen vinden we essentieel. Dat is uiteraard niet beperkt tot een eenmalige toelichting maar moet een procesmatig karakter hebben met ruimte voor overleg, inventarisatie, specifieke discussies en actielijnen in elke stad. De manier waarop dat project per stad vorm krijgt en de uitkomsten ervan, kan en zal verschillen.

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

De Vlaamse overheid speelt op verschillende manieren een rol in het stedelijke participatiebeleid. Die rollen werken we hieronder uit. Onze algemene aanbeveling aan de Vlaamse overheid is de volgende:

Het is belangrijk dat de Vlaamse overheid zich bewust is van deze verscheiden rollen en van de impact van de rollen die zij speelt. Het is belangrijk dat ze het geheel van deze rollen als perspectief gebruikt en als beleidskader in haar beleidsoverwegingen meeneemt. Het betekent, ten tweede, dat de Vlaamse overheid haar eigen praktijken zelf ook kritisch wil toetsen aan het kader dat we als werkgroep hebben ontwikkeld. En tot slot betekent dat ook dat de Vlaamse overheid haar eigen plannen die impact hebben op burgerparticipatie in steden wil overleggen met stadsbesturen en stedelijke actoren om vooreerst tot meer afstemming te komen op Vlaams niveau en vervolgens tot een actief partnerschap dat de condities verbetert om het vernieuwd stedelijke participatiebeleid uit te bouwen.

De werkgroep participatie ontwikkelt een visie op een vernieuwd stedelijk participatiebeleid dat aansluit bij maatschappelijke, bestuurlijke en politieke ontwikkelingen in de steden. We schetsen de kaders voor een beleid inzake participatie waarbij burgerparticipatie een centraal gegeven wordt voor de werking en organisatie van stadsbesturen en actoren in de stad.

Er zijn een aantal raakvlakken tussen het lokale participatieveld en het optreden van de Vlaamse overheid. Die raakvlakken vatten we hieronder in zes rollen. Het is essentieel dat het optreden van de Vlaamse overheid via deze verschillende rollen aansluit bij de visie van de werkgroep en bij de praktijken in de steden.

7.1 Rollen van de Vlaamse overheid

Vanuit onze benadering van participatie komen we op verschillende raakvlakken met de Vlaamse overheid die direct of indirect in het stedelijke veld tussenkomt. We formuleren zes raakvlakken en gaan in op de rollen die de Vlaamse overheid speelt. We beseffen natuurlijk dat deze rollen vaak in elkaar verweven zitten. We formuleren deze rollen als discussiekader dat de Vlaamse overheid kan gebruiken voor zelfevaluatie.

1. De Vlaamse overheid heeft een belangrijke bevoegdheid als overheid die het hele organisatorische kader regelt waarin stadsbesturen werken.

2. De Vlaamse overheid treedt op als regelgever van procedures van openbaar onderzoek waarin ze burgers individuele rechten toekent.

Deze twee rollen hebben eerder te maken met de Vlaamse overheid als 'meta' regelgever van de organisatie van stadsbesturen, inclusief de rechten van individuele burgers ten opzichte van beslissingen van stadsbesturen.

3. De Vlaamse overheid als vormgever van haar eigen bestuurlijke organisatie en de beleidsmatige relaties die zich daarbinnen ontwikkelen (rechten van burgers en verplichtingen van stadsbesturen op verschillende beleidsdomeinen: milieu, ruimtelijke ordening, onderwijs,...).
4. De Vlaamse overheid als regulator van maatschappelijke sectoren en van de semi-private actoren in die sectoren en hun relatie met burgers (klanten, gebruikers,...).
5. Het optreden van de Vlaamse overheid bekeken vanuit de effecten op de burgerinitiatieven en de burgermaatschappij in de stad. Moet de Vlaamse overheid bijvoorbeeld zelf rechtstreeks lokale burgerinitiatieven ondersteunen ?

Deze drie rollen hebben vooral te maken met het optreden van de Vlaamse overheid binnen en vanuit haar eigen bevoegdheden als vormgever van maatschappelijke sectoren in de stad. De Vlaamse overheid legt via decreten en convenanten stadsbesturen verplichtingen op inzake participatie en/of formuleert rechten van burgers. Via haar bevoegdheden beïnvloedt de Vlaamse overheid het gedrag van belangrijke private of semi-private spelers in de stad en hun relatie met burgers. Door en via deze bevoegdheden schept de Vlaamse overheid ook ruimte voor burgerinitiatieven of heeft ze invloed op burgerinitiatieven. Het gaat in deze set van drie rollen om manieren van optreden die belangrijke impact kunnen hebben op het stedelijke veld.

6. De Vlaamse overheid als actor in de stad via eigen projecten binnen de bevoegdheid van de Vlaamse overheid of omwille van de belangrijke beslissingsbevoegdheid op Vlaams niveau.

Deze rol heeft betrekking op de directe interventies van de Vlaamse overheid als overheidsactor in de steden omdat zij zelf rechtstreeks tussenkomt in steden (voor infrastructuurwerken bijvoorbeeld) of omdat zij de belangrijkste financier is van stedelijke projecten. In deze gevallen beslist de Vlaamse overheid rechtstreeks over belangrijke projecten in een of meerdere steden.

7.2 De rollen in profiel

Bij elke rol kunnen we de verhouding van de Vlaamse overheid tot het stedelijke participatieveld problematiseren en aanbevelingen formuleren.

7.2.1 De rol van de Vlaamse overheid als vormgever van de stedelijke organisatie

De manier waarop lokale besturen werken krijgt vorm in de organieke decreten: het gemeentedecreet en het OCMW-decreet. Zij regelen de hele organisatie intern en tendele ook extern, zij bepalen hoe een bestuur moet werken, wat het wel en niet mag doen, hoe de interne verhoudingen in elkaar zitten (tussen college, raad, ambtenaren) en volgens welke principes en met welke procedures deze besturen moeten werken (het hele kader voor het management van personeel, het organisatiemanagement, het financieel management). Daarmee raken deze decreten belangrijke aspecten van ons werk: het verloop van processen in het bestuur, de verhoudingen tussen politici en ambtenaren, de verhoudingen tussen gemeenteraad en college.

Tot het kader waarmee de Vlaamse overheid vormgeeft aan stadsbesturen hoort zeker ook het decreet inzake openbaarheid dat burgers rechten geeft op inzage in bestuursdocumenten van steden (Decreet 2004). Dat is een belangrijke randvoorwaarde voor participatie en een element waar besturen in hun werking en organisatie rekening moeten mee houden. Voor die discussie, die ook belangrijke juridische vraagstukken bevat, verwijzen we naar de meer gespecialiseerde commissies en auteurs. Dat decreet komt hieronder verder niet aan bod.

Natuurlijk weten we dat de formele kaders zoals die vorm krijgen in decreten niet de praktijk weergeven. Elke stad kneedt die formele kaders immers vanuit en naar de eigen cultuur, de eigen dynamiek, de eigen verhoudingen en tradities. In die zin vormt de Vlaamse overheid weliswaar het kader en dat kader werkt tot op zekere hoogte sturend, maar tussen kaders en praktijken staan stedelijke organisaties met hun eigen kenmerken en hun eigen opvattingen over hoe formele kaders moeten worden toegepast of geïnterpreteerd. Dat betekent ook dat we realistische verwachtingen moeten hebben van decreten: decreten hebben wel een impact maar ze veranderen de maatschappij niet uit zichzelf.

Het is met erkenning van het belang maar ook met een relativerende kritische kijk ten aanzien van het effect van formele decretale kaders dat we de vraag stellen in welke mate de keuzes in deze decreten de realisatie van onze visie mogelijk maken. Stimuleren ze dat, op welke punten hinderen ze deze eerder, op welke punten zijn de decreten eventueel flagrant in tegenspraak met belangrijke punten in ons werk ?

A. Een gemiste kans

In de lange aanloop naar het gemeentedecreet is weinig ten gronde gediscussieerd over de staat van onze lokale democratie. Eerder al heeft de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur dit betreurd en dit als een gemiste kans omschreven. Dit staat in schril contrast met Nederland waar de fundamentele wijziging van de Gemeentewet werd voorafgegaan door een breed debat over de lokale democratie en waarbij vooral de dalende legitimiteit van het bestuur, de positie van politieke partijen en van lokale politici centraal stond. Dat leidde uiteindelijk tot een hertekening van de verhoudingen in het lokale politieke bestel. De strategische, volksvertegenwoordigende en controlerende rollen van de gemeenteraad werden versterkt. Of de wijziging van wettelijke kaders dan de gewenste effecten heeft gehad is een vraag van een andere orde, die overigens voorwerp is van systematisch kritisch effectenonderzoek in Nederland. Het Vlaamse gemeentedecreet is in vergelijking hiermee in hoofdzaak een eerder technisch decreet dat vooral inzet op de vernieuwing van het management. Het debat is dan ook vooral technisch en is zeer weinig maatschappelijk geweest. We weten ook dat veel mensen op lokaal niveau, zeker de zittende meerderheden, niet op zo'n debat zitten te wachten en dat het in het algemeen niet tot onze politieke cultuur hoort om over kwaliteit van democratie te debatteren. Toch vinden we dat een gemiste kans omdat er daardoor ook geen breed sensibiliserend debat is geweest dat eventueel ook belangrijke impact had kunnen hebben op de lokale praktijken, los van formele wettelijke verandering. Het werk dat deze werkgroep nu verricht, had daar toen deel van kunnen / moeten zijn.

Onze aanbeveling:

- *We bevelen de Vlaamse overheid aan om de ontwikkeling van dergelijke kaderdecreten te omkaderen met een breed maatschappelijk debat. De kwaliteit van de lokale democratie is niet het monopolie van tijdelijke meerderheden. De Vlaamse overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid en moet zich mee bezorgd tonen over de kwaliteit van de lokale democratie.*

B. De gemeenteraad: centrale rol, op papier

Een combinatie van artikelen in het Gemeentedecreet is voor ons werk belangrijk: de artikelen 42 en 199-200. Volgens artikel 42 heeft de gemeenteraad de algemene bevoegdheid om algemene regels vast te stellen voor het gemeentelijke beleid. Dat geeft de gemeenteraad potentieel veel macht: de gemeenteraad kan een algemene participatieverordening vastleggen met de principes waar het college zich bij elk dossier moet aan houden. De gemeenteraad kan bij afzonderlijke beslissingen in belangrijke dossiers het college verplichten een bepaalde werkwijze te volgen of een bepaald proces te organiseren. Let wel: dit kan, het moet niet. Niets houdt een gemeenteraad tegen maar niets verplicht een gemeenteraad om regels en kaders inzake participatie vast te leggen.

Het sluit in elk geval bij onze filosofie aan om de gemeenteraad de algemene organisatie van het participatiebeleid toe te vertrouwen en het college en de diensten daarin ook sterker en beter te controleren. Dat is nu zeker nog sterk onderontwikkeld. Weinig gemeenteraden gebruiken deze bevoegdheid in relatie tot het participatiebeleid en om via deze weg kaders vast te leggen voor participatieprocessen. We beseffen zeer goed dat dit te maken heeft met de feitelijke politieke machtsverhoudingen en met partijpolitieke overwegingen die doorheen de relatie tussen gemeenteraad en college lopen.

Onze aanbeveling:

- *Het gebruik van artikel 42 (Gemeentedecreet) voor doelstellingen inzake participatiebeleid is nu totaal onderontwikkeld. We denken dat weinig gemeenteraadsleden het potentieel van dit artikel kennen, laat staan daar initiatief voor nemen. In deze context is het invoeren van een decretale algemene verplichting tot het opmaken van een participatieverordening op dit moment dan ook niet opportuun en de verwachting ten aanzien van het effect van zo'n verordening moet niet worden overroepen. We bevelen wel aan om het potentieel van artikel 42 veel meer voor het voetlicht te brengen, om inspirerende voorbeelden van verordeningen op te maken en die ruim bij raadsleden te verspreiden.*

In artikel 199 staat: 'de gemeenteraad neemt initiatieven om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de gemeentelijke dienstverlening en bij de evaluatie ervan'. In artikel 200 staat dat alleen de gemeenteraad kan overgaan tot de organisatie van raden en overlegstructuren die 'tot opdracht hebben op regelmatige en systematische wijze het gemeentebestuur te adviseren'. In deze artikelen wordt de bevoegdheid

om initiatieven te nemen inzake participatie uitdrukkelijk aan de gemeenteraad toegewezen, die hiervoor dus niet moet wachten op initiatief van het college. De artikelen vermelden doelgroepen, hebben het over beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie, spreken over regelmatig en systematisch. Dat zijn zeer brede formuleringen die zo goed als alles mogelijk maken. Impliciet betekent dit artikel ook dat de gemeenteraad op elk moment initiatieven kan evalueren en kan bijsturen. Het artikel 199 is affirmatief: de gemeenteraad neemt initiatief, er staat niet 'kan initiatief nemen'. Er zijn evenwel geen sancties voor gemeenteraden die helemaal geen initiatief zouden nemen.

Over het algemeen is de balans op dit vlak duidelijk: weinig gemeenteraden zijn met deze artikelen actief bezig. Hier en daar nemen gemeenteraden wel initiatief tot evaluatie van adviesraden maar dat zijn eerder uitzonderingen. Vanzelfsprekend speelt de dominantie van de colleges hier een rol. De verwachting was dat een aparte voorzitter van de gemeenteraad ook tot een meer onafhankelijke positie zou leiden van de gemeenteraad. De balans op dit moment lijkt gemengd. Hier en daar, waar voorzitters dit ernstig opnemen, merken we dat dit leidt tot een meer autonome opstelling van de gemeenteraad, maar het is wellicht nog wat vroeg voor conclusies. We vinden wel dat we op dit vlak in Vlaanderen niet ver staan en dat er nog heel wat zal moeten gebeuren om tot een actieve rolinvulling te komen.

Het participatiebeleid zoals we dat uitwerkten zou een deel moeten zijn van de strategische planning die door het gemeentedecreet aan de gemeenteraad wordt toegewezen. Het participatiebeleid zou een deel van de afwegingen op het vlak van strategische planning moeten zijn. Dat zou het object kunnen zijn van een gemeenteraadscommissie die daarbij de ruimte krijgt om veel te werken met externe inbreng, burgerinitiatieven te horen, debatten te organiseren, evaluaties op te zetten van participatieprocessen,... Er is niets in het gemeentedecreet dat steden op dit vlak tegenhoudt en dit sluit aan bij de geest van het gemeentedecreet.

Het gemeentedecreet houdt de keuze in voor een versterking van de gemeenteraden die ook zou moeten uitmonden in een reorganisatie van de manier van werken tot en met het concrete management van alles wat bij de gemeenteraad komt kijken. Daar is op dit moment in de steden nog niet veel van te merken. Er gaat veel aandacht naar het interne management maar het management van de gemeenteraad wordt stiefmoederlijk behandeld. De organisatie en werking van de gemeenteraden is over het algemeen in veel steden problematisch en de pogingen tot hervorming zijn al bij al beperkt, bescheiden en halfslachtig. Samen met de stadsbesturen zou de Vlaamse overheid hier meer werk kunnen van maken in de

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

vorm van een toekomstproject. Dat zou onder andere kunnen betekenen dat in enkele pilotsteden proefprojecten kansen krijgen voor een vernieuwde werking van de gemeenteraad. Daarbij moet dan onder andere in aangepaste begeleiding worden voorzien. Er is geen behoefte aan één model: per stad kan een eigen traject worden uitgestippeld en de ervaringen van de verschillende steden kunnen elkaar verrijken. We denken dat een vernieuwd stedelijk participatiebeleid een dergelijk inspirerend project verdient en dat de Vlaamse en stedelijke overheden op dit vlak tot een interessant partnerschap kunnen komen. Vormingsprogramma's voor raadsleden horen daar zeker bij.

Het gemeentedecreet legt het kader vast voor de interne controle en de externe audit. Het decreet bepaalt wat het oogmerk is van die interne controle (art 99) en van de externe audit (art 265). Het nagaan van de effecten van maatregelen op het vlak van participatie zou een deel van de interne controle kunnen zijn. Een audit van het geheel van participatie-instrumenten naar effectiviteit en maatschappelijk belang sluit evenzeer aan bij onze visie. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld zelf kiezen voor een vijfjaarlijkse publieke evaluatie van participatie-instrumenten. Het spreekt voor zich dat hierbij zelf ook brede consultatie nodig is.

Onze aanbeveling:

- *Het heeft, met deze stand van zaken, volgens ons weinig zin om op dit moment decretale verplichtingen te maken om het participatiebeleid op te nemen in de strategische planning, om een gemeenteraadsc commissie te verplichten en om het participatiebeleid verplicht te laten deel zijn van de interne controle en van de externe audit. De uitwerking van de externe audit staat bovendien nog nergens zodat een dergelijke verplichting nogal voorbarig is. We vinden wel dat deze mogelijkheden meer moeten worden belicht, dat daarrond een campagne wenselijk is en dat goede voorbeelden ruim verspreid worden, dat dit onderdeel moet zijn van vorming van raadsleden en van hervormingsprojecten van gemeenteraden.*

Dit alles zou volgens ons moeten betekenen dat de steden de kans krijgen (we zien dat niet als een algemene verplichting) om een statuut voor de raadsleden uit te werken, als deze een versterkte rol zouden krijgen in het participatiebeleid. Uiteraard is een statuut voor ons geen wondermiddel en is het in elk geval niet te zien als een geïsoleerde maatregel. Het maakt voor ons deel uit en is het sluitstuk van een versterkte rol van raad en raadsleden. Als van raadsleden veel wordt verwacht en als zij op dat werk worden beoordeeld, dan moet daar een redelijk statuut tegenover staan dat mensen de kans geeft om dit werk in behoorlijke omstandigheden uit

te voeren. Zowel politieke partijen als burgers weten dan dat ze van raadsleden iets mogen verwachten. Een minimaal kader voor dat statuut zou door de Vlaamse overheid moeten worden uitgewerkt en in het gemeentedecreet geïntegreerd.

Onze aanbeveling:

- *We bevelen aan om in het gemeentedecreet werk te maken van een statuut voor raadsleden dat door steden op eigen maat en op eigen beslissing kan worden gebruikt als basis. We weten dat dit niet de oplossing is maar het is een deel van een versterkt profiel en van een versterkte rolinvulling van raadsleden.*

C. Instrumenten in het gemeentedecreet

Het gemeentedecreet neemt nu bepalingen op inzake klachtenbehandeling en ombud, inspraak (beperkt tot de organisatie van adviesraden), verzoekschriften en voorstellen van burgers, adviserende referenda en delegatie van budgetten naar wijkinitiatieven. De huidige OCMW – wet bevat terzake geen bepalingen, de voorgestelde wijziging naar een OCMW-decreet bevat identieke bepalingen als in het gemeentedecreet voor klachtenbehandeling, inspraakvormen, voorstellen van burgers op de OCMW-raad en verzoekschriften. De andere vormen in het gemeentedecreet komen in het OCMW-decreet niet aan bod. We beperken ons verder tot het gemeentedecreet.

Onze aanbeveling:

- *Het gemeentedecreet laat inzake instrumenten van burgerbetrokkenheid over het algemeen veel toe en verbiedt weinig. Het beperkt zich tot enkele instrumenten die rechten geven aan burgers. Met uitzondering van de gedetailleerde uitwerking van het adviserend referendum (zie hieronder) zijn de bepalingen die nu in het gemeentedecreet staan voldoende open en flexibel om lokaal maatwerk mogelijk te maken. Het decreet maakt veel mogelijk door wat het niet behandelt. We zijn alleszins tegen het opleggen in detail van allerlei te operationele verplichtingen inzake participatie (bvb: inzake samenstelling van stuurgroepen, de wijze waarop een proces moet lopen, de verplichting om bijvoorbeeld een hoorzitting te organiseren,...).*
- *De invoering van verzoekschriften aan de gemeenteraad, de voorstellen van burgers voor agendering van punten op de gemeenteraad en het werken met wijkbudgetten sluiten aan bij de visie van de werkgroep waarbij burgers de mogelijkheid krijgen*

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

om rechtstreeks de politieke agenda te beïnvloeden en eigen verantwoordelijkheid te nemen. Een systematische opvolging van het effect van deze maatregelen is evenwel wenselijk. Worden ze gebruikt, door wie worden ze gebruikt, welke effecten brengen ze mee, eventueel welke neveneffecten, waar liggen hindernissen die in het gemeentedecreet kunnen worden weggenomen ?

- *In de politieke praktijk is het effect van een adviserend referendum zwaarwegend en is het verschil met het beslissend referendum relatief. Een participatieproces gaat voor ons echter over dialoog, over interactie, over opbouw van argumentatie, over draagvlak. Referenda laten, zowel in de keuze van thema's als in de finale vraagstelling, weinig ruimte voor die dialogische processen. Hier wordt eerder teruggegrepen naar een klassieke en formele invulling van democratische besluitvorming en op kwantitatieve meerderheden. We erkennen zeker dat een referendum veel kan losmaken in een stad en tot stadsbrede discussies kan leiden. Een referendum op initiatief van burgers kan burgers ook de kans geven zelf de politieke agenda te beïnvloeden. Het is, alles welbeschouwd, vooral de filosofie achter dit weinig tegenprekelijke type van besluitvorming dat ons doet twijfelen over de wenselijkheid om referenda sterk te promoten.*

7.2.2 Individuele rechten voor burgers in het kader van de belangenbescherming

De Vlaamse overheid geeft burgers juridische rechten bij het uitwerken van procedures van openbaar onderzoek in de ruimtelijke ordening (RUP's, onteigeningen,...), bij milieuvragen en voor mobiliteitsingrepen. Het probleem is de afstemming tussen deze procedures en de verhouding tussen enerzijds individuele rechten in het kader van de rechtsbescherming en anderzijds de participatieprocessen.

Ons aanvoelen is dat de combinatie van allerlei aparte procedures vooral de sterkste burgers bevoordeelt die doorheen de procedures nog hun weg vinden of die de middelen hebben om dat voor hen te laten doen. Het leidt er ook toe dat participatieprocessen voortdurend doorkruist worden door openbare onderzoeken en bezwaarprocedures. Waar participatieprocessen op dynamiek, interactie, dialoog, tweezijdigheid, debat en algemeen belang gericht zijn, zijn openbare onderzoeken eerder eenzijdig en eerder op het beschermen van particuliere belangen gericht.

Onze aanbeveling:

- *We begeven ons hier op delicaat terrein: het is natuurlijk niet de bedoeling om juridische bescherming te beknotten of om burgers instrumenten te ontnemen die zij soms als uiterste redmiddel moeten gebruiken om impact te hebben op de beleidsvorming. Het gaat ons om de effectiviteit van de rechtsbescherming en om de sociale selectie die complexe rechtsbescherming veroorzaakt. Het evenwicht tussen zinvolle rechtsbescherming en zinvolle participatieprocessen in complexe projecten lijkt steeds meer zoek. We bevelen aan om samen met juristen te zoeken naar nieuwe en meer innovatieve methodes en types van procedures. De steeds verdergaande stapeling van sectorale procedures rond hetzelfde project lijkt niet de goede weg. Kan bij stadsprojecten niet gedacht worden aan één geïntegreerde fase van openbaar onderzoek waarbij zowel juridische bezwaren met betrekking tot ruimtelijke ordening, milieu, mobiliteit,... gebundeld kunnen worden ingediend? Kunnen we in plaats van sectorale effectanalyses niet werken met meer geïntegreerde effectanalyse? Dit en eventueel andere richtingen van aanpak zouden best aan de hand van cases grondiger worden onderzocht en voorwerp zijn van overleg tussen steden en de Vlaamse overheid. We bevelen aan om de vele nuttige ervaringen in de stadsvernieuwingsprojecten (stadsvernieuwingsfonds) en de dossiers in het kader van de individuele stadscontracten tussen steden en de Vlaamse overheid als materiaal te gebruiken om de discussie daarover grondiger te voeren.*

7.2.3 De Vlaamse overheid en haar eigen bestuurlijke organisatie

A. **BBB: meer interne coördinatie?**

De Vlaamse overheid bestaat uit verschillende entiteiten met ministers, ministeries en agentschappen. Zij ontwikkelen binnen hun bevoegdheden aparte vormen van regulering met directe impact op de stadsbesturen. We raken daarmee het bekende probleem van de planlast inclusief de participatieverplichtingen. Daar wordt op andere fora en via andere instrumenten al voor een deel aan gewerkt of althans: dat wordt geprobeerd (zie de moeizame discussie over het ontwerp van decreet voor planlastverlichting). Onder de noemer 'Beter Bestuurlijk Beleid' is de Vlaamse overheid aan een hervorming bezig. In welke mate leidt deze hervorming tot betere coördinatie van de acties gericht op steden, inclusief de coördinatie van participatiegebonden initiatieven? Ons aanvoelen is dat BBB

deze problematiek eerder nog complexer heeft gemaakt: de autonomie van de verschillende ministeries is toegenomen en de mechanismen voor interne coördinatie op Vlaams niveau zijn afgezwakt of verdwenen.

B. Decreten en convenanten met participatieverplichtingen

We stellen vast dat het parlement in decreten (bijvoorbeeld het decreet lokaal sociaal beleid) rechten op participatie formuleert en dat vele ministers via decreten en convenanten participatieverplichtingen inbouwen in hoofde van stadsbesturen. Dergelijke verplichtingen van stadsbesturen komen onder andere voor in het jeugdwerkconvenant, cultuurconvenant, mobiliteitsconvenant, milieuconvenant, stedenfondsovereenkomst, sportconvenant,...).

Over deze problematiek hadden we het in onze inleiding: het is uiteraard de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid om te oordelen dat burgers ongeacht hun woonplaats en de wil van het lokaal bestuur recht hebben op participatie op bepaalde domeinen en de Vlaamse overheid kan daarom initiatieven nemen om dat te stimuleren. Het is wenselijk dat dit in decreten gebeurt omdat het aan het parlement toekomt om over rechten van burgers fundamentele beslissingen te nemen. Inzake milieu heeft de Europese overheid zelf al in het verdrag van Aarhus rechten op informatie en betrokkenheid geformuleerd (sinds 2003 van kracht in België). Op een meer technisch niveau zijn de vragen wel of een verplichting zin heeft vanuit de beleidspraktijk, hoe de uitoefening van die rechten er uit ziet, wat de burger met dat recht op participatie op een bepaald domein kan aanvangen en waartoe het op het lokale niveau leidt als dat recht op participatie sector per sector in decreten en convenanten wordt geregeld. Zeker als het over participatie gaat, een zeer open begrip dat voor veel interpretaties vatbaar is, is de afdwingbaarheid een lastige zaak.

In de Vlaamse bestuurspraktijk is participatie als verplichting van lokale besturen opgenomen in convenanten tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid. Ook daarover formuleerden we hierboven enkele kritische bedenkingen. Om een goed oordeel te kunnen vormen zouden we moeten starten vanuit de effecten van deze convenanten op de lokale praktijk. We hebben daar geen systematisch zicht op. Vanuit partiële studies weten we dat dergelijke verplichtingen weliswaar soms tijdelijk tot een explosie leiden van instrumenten maar dat na verloop van tijd het formalisme gaat domineren. Er moet een plan worden gemaakt en dus moet er ook aan inspraak worden gedaan. Deze convenanten hebben ook allemaal gemeen dat ze zeer gericht zijn op de vorming van een plan. Dat

is een zeer gedeeltelijke insteek voor participatie. Tussen het maken van een plan en het echte beleid kan er nog veel afstand zijn. Een plan is bovendien in het beste geval maar de stap naar beleidsbeslissingen en dan moet de beleidsuitvoering nog starten. De sterke focus op plannen en planvorming relativeert in elk geval al de verplichting tot participatie. Die is op die manier slechts partieel, we hanteren in dit rapport een ruimere invulling en benadering.

Her en der merken we wel dat participatieverplichtingen in convenanten tot vernieuwing van praktijken leiden. Een interessant voorbeeld is de verplichting tot participatie die is ingebouwd in de betoelaging van stadsprojecten (stadsvernieuwingsfonds). Die verplichting is open, laat veel toe en houdt weinig tegen. De expliciete aandacht zorgt voor discussie, biedt de Vlaamse overheid ingangen om over de lokale praktijk mee te denken, suggesties te formuleren. Wat ons in het voorbeeld aanspreekt is de combinatie van maatwerk die mogelijk blijft; de stimulans van de verplichting die leidt tot discussie en zoeken naar manieren van werken; de kritische kijk die het mogelijk maakt op praktijken en routines; de opvolging door de Vlaamse overheid en de ondersteuning via een jury, via experts, via leermomenten, via de conceptsubsidie waardoor meer over de kwaliteitsvoorwaarden van de projectaanpak wordt nagedacht. Een ander voorbeeld is de participatie in het cultuurdecreet en cultuurconvenant: ook dit leidt op verschillende plaatsen tot een stimulans voor de evaluatie en bijsturing van de lokale praktijk en wordt opgevolgd door een ondersteuningsorganisatie.

Is de sectorale benadering een vloek of een zegen? Het zou kunnen dat we deze problematiek wat moeten relativiseren. De verplichtingen tot participatie zijn vaak ook wel algemeen verwoord en ze laten dus veel interpretatie toe. Ze laten de gemeenten en steden over het algemeen nogal vrij in de mate waarin en de manier waarop ze dit uitwerken. Dan is de 'last' vrij beperkt en kan een stad die dat zou willen een en ander integreren en toch aan de verplichting vanwege de Vlaamse overheid voldoen. Met andere woorden: steden moeten geen excuses zoeken als het tendele over hun eigen verantwoordelijkheid gaat. Als evenwel uit het door ons voorgestelde effectonderzoek zou blijken dat een sectorale stapeling van participatieverplichtingen de sectoren meer uit elkaar haalt en tot aparte werelden maakt, dan is dit vanuit participatieperspectief niet positief. Het versterkt een erg instrumentele insnijding in het veld, bekeken door sectorprofessionelen en dat staat haaks op de perceptie en de ervaringen van burgers. We hebben de indruk dat dit zich in de praktijk ook voordoet. Of het dan tot versterking van de positie van burgers leidt of eerder tot versterking van de professionelen is een relevante vraag.

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

Onze aanbeveling:

- *De Vlaamse overheid probeert steeds meer te werken met instrumenten die de impact moeten nagaan van haar regulering, onder andere via de RIA's (de reguleringsimpactanalyse). Deze RIA's dreigen echter zelf een nieuwe routine te worden. De fundamentele maatschappelijke vraag bij veel regulering vanuit de Vlaamse overheid is welke impact dat heeft op het gedrag van burgers en op de relatie tussen burger en bestuur in steden. Wat is dan bijvoorbeeld het effect van het opnemen van een verplichting tot participatie in convenanten tussen de Vlaamse overheid en de stadsbesturen? Heeft de Vlaamse overheid daar zelf zicht op, (hoe) evalueert ze dat zelf?*
- *Het evalueren van de effecten van regulering na het invoeren en de effectmeting nagaan met betrokkenen zou een fundamenteel uitgangspunt van alle regulering vanuit de Vlaamse overheid moeten zijn. Het betrekken van stadsbesturen en stedelijke actoren bij deze effectmeting is essentieel voor een goede effectmeting op zich maar kan ook een nuttige bijdrage zijn tot een meer participatief klimaat. Het is maar door ook zelf participatief te werken over het eigen optreden en over de effecten van de eigen regels en instrumenten dat de Vlaamse overheid zicht krijgt op wat ze doet en wat de betekenis daarvan is in het maatschappelijke veld. Er is dus geen betere manier voor het nagaan van effecten van regulering dan rechtstreekse discussies met het veld. De Vlaamse overheid, in al zijn geledingen, zou dit dus veel meer en beter moeten organiseren en systematisch als verplichting opnemen in alle regelgeving die participatie in het vaandel draagt. Deze manier van werken kan zonder probleem de enorme rapporteringslast vervangen die meestal ook in regelgeving zit vervat en waarmee de Vlaamse overheid meestal ook helemaal niets doet.*
- *Als de Vlaamse overheid, na afweging van de bovenstaande kwaliteitsvoorwaarden (overleg, effecten in dialoog met het veld, leren en opvolging), initiatief neemt dan zou het principe van maatwerk ten volle moeten worden gehanteerd. Dat betekent dat de Vlaamse overheid de organisatorische uitwerking van participatiegebonden initiatieven aan stadsbesturen moet overlaten. De Vlaamse overheid moet bijvoorbeeld niet bepalen wie er in overlegvormen moet zetelen. De Vlaamse overheid zou zich tot principes en kwaliteitsvoorwaarden moeten beperken en zich niet op het operationele niveau moeten begeven. Het overleg met de ste-*

den en stedelijke actoren kan als bewaking van deze principes dienen.

- *De Vlaamse overheid kan, in overleg met de steden en met het Kenniscentrum van de steden, meer werk maken van het inventariseren en verspreiden van interessante praktijken.*

7.2.4 De Vlaamse overheid in relatie tot semi-private initiatieven

De Vlaamse overheid vormt via haar sectorale regelgeving (onderwijs, welzijn, arbeidsmarkt, gezondheid, wonen,...) de basisverhoudingen tussen (semi) private gesubsidieerde actoren in de stad en hun relatie met burgers en burgerinitiatieven. We denken bvb aan leerlingenparticipatie in het onderwijs, kwaliteitssystemen en klantenbetrokkenheid in welzijn en gezondheid, de betrokkenheid van huurders in de sociale huisvesting. Over de impact van deze regelgeving op het stedelijke participatieveld en op burgers is over het algemeen weinig geweten. Het gaat om de impact op de zogenaamde 'small scale democracy' (de manier waarop mensen in de directe levenssfeer bij dienstverlening en beleid van organisaties betrokken worden).

Onze aanbeveling:

- *De basisprincipes van de werkgroep zouden evenzeer de leidende principes moeten zijn in de regelgeving die de relatie regelt tussen (semi) private gesubsidieerde initiatieven en hun gebruikers. Worden mensen tot actie aangezet, krijgen burgerinitiatieven kansen, wordt er gewerkt met processen van dialoog?*
- *We bevelen aan om dit spoor verder uit te werken: te inventariseren op welke manieren de Vlaamse overheid zo in de stad intervineert, na te gaan of er zicht is op de effecten van deze maatregelen en kritisch te toetsen of deze regelingen burgers sterker maken dan wel vooral instrumenteel worden gebruikt en vanuit de ratio van de organisatiebeheerders.*

7.2.5 De Vlaamse overheid en de burgermaatschappij

A. Het Vlaamse ondersteuningsbeleid

Door haar eigen beleid en instrumenten heeft de Vlaamse overheid invloed op de burgermaatschappij in de steden. Dat kan door haar eigen subsidiebeleid zijn in de culturele sector bijvoorbeeld, door haar alge-

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

mene regelgeving die impact kan hebben op het ontstaan van burgerinitiatieven, door haar specifieke regelgeving ten aanzien van burgerorganisaties op het vlak van sport, welzijn, onderwijs,... Heeft de Vlaamse overheid zicht op die effecten, gaat ze daarover de dialoog met vertegenwoordigers van de burgermaatschappij aan? En is de regelgeving en het ondersteuningsbeleid voldoende proactief, speelt het voldoende in op veranderingen in die burgermaatschappij (naar meer netwerking, meer informalisering,...)?

Onze aanbeveling:

- *De visie die we over de verhouding tussen stadsbesturen en de burgermaatschappij in onze teksten hebben ontwikkeld met de gevolgen voor de kritische toets van het ondersteuningsbeleid, kan evenzeer dienen als toetsingskader voor het Vlaamse beleid.*

B. Vlaamse overheid als ondersteuner van lokale initiatieven

Een zeer interessante vraag, die bijvoorbeeld ook in Nederland voor discussie zorgt, is of de Vlaamse overheid rechtstreekse ondersteuning kan geven aan vernieuwende lokale initiatieven. De Vlaamse overheid zou zich dan met fondsen, subsidies en stimuleringsmaatregelen rechtstreeks tot burgerinitiatieven in de steden wenden. De Vlaamse overheid kan op die manier innoveren, ze kan initiatieven helpen ondersteunen. Dat kan tot een spannende maar ook interessante verhouding leiden tussen stadsbesturen, Vlaamse overheid en burgerinitiatieven. Het participatiedecreet is een goed voorbeeld van deze rechtstreekse interventies vanuit de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid geeft vanuit haar algemene verantwoordelijkheid voor kansengroepen in Vlaanderen subsidies aan een hele reeks lokale initiatieven en netwerken van organisaties die participatie van kansengroepen in cultuur, jeugd en sport moeten versterken. Het gaat hier dan wel om participatie in de betekenis van 'deelnemen aan en deelhebben in het cultuur-, jeugdwerk- en sportaanbod'. Het participatiedecreet richt zich tot allerlei burgerinitiatieven. De Vlaamse overheid geeft ook aan hoe ze de effecten van dit decreet wil opvolgen. Vanuit dezelfde redenering kan de Vlaamse overheid initiatief nemen voor diversiteitsinitiatieven, voor participatie van specifieke doelgroepen.

Onze aanbeveling:

- *Wij vinden dit voor het participatiedebat een interessant gegeven en vinden dus dat de Vlaamse overheid lokale initiatieven kan en mag ondersteunen. Participatie is geen monopolie en een meer participatieve cultuur is het resultaat van spanning, botsing en kritische houdingen.*

- *We maken wel onderscheid tussen lokale initiatieven die geen steun van de overheid krijgen (dat is het centrale gegeven in deze paragraaf) en initiatieven waarvoor dat wel het geval is. Waar het gaat om initiatieven die door de stedelijke overheid worden betaald of waarvan de betoelaging door decreten, uitvoeringsbesluiten of convenanten met de Vlaamse overheid is geregeld, is het logisch dat de Vlaamse overheid haar eigen afspraken niet eenzijdig doorkruist door lokale initiatieven buiten deze kaders nog eens te subsidiëren of anders te subsidiëren dan in regelgeving is vastgelegd. In deze gevallen is een gestructureerd overleg tussen stedelijke en Vlaamse overheid een basisvoorwaarde en kan om het even welke overheid de gemaakte afspraken niet schenden door eenzijdige en rechtstreekse betoelaging.*

7.2.6 De Vlaamse overheid in haar rol als stedelijke overheid

A. De Vlaamse overheid als stedelijk bestuur

De Vlaamse overheid heeft eigen bevoegdheden waarmee ze als actor in de stad ingrijpt en zich in een ruime betekenis als ‘stedelijke’ overheid gedraagt. Via haar bevoegdheid voor wegen en waterwegen, via projecten zoals stadsbossen, parkbeheer, beheer van bossen en natuurgebieden komt de Vlaamse overheid rechtstreeks tussen en beslist zij over een stukje stad. Hoe gedraagt die Vlaamse overheid zich dan zelf ten aanzien van participatie van de lokale samenleving en hoe verhoudt de interventie van de Vlaamse overheid zich ten aanzien van participatie-initiatieven die eventueel parallel in de stad lopen? Werkt de Vlaamse overheid dan samen met stadsbesturen of handelt ze eenzijdig?

Onze aanbeveling:

- *We komen hier op het vraagstuk van de kerntaken en de subsidiariteit, voorwerp van een zeer moeizame discussie die we in dit kader geenszins nog eens willen overdoen. Moet de Vlaamse overheid dat allemaal blijven doen? Iets genuanceerder: op basis van welke criteria kan beter dan nu worden bepaald wat beter door de stedelijke overheid, beter door de Vlaamse overheid, dan wel beter door een betere samenwerking tussen beide kan en moet gebeuren? Het kerntakendebat heeft dit in zeer beperkte mate aangepakt maar tot realisaties heeft dat nauwelijks geleid.*
- *Daarom beperken we ons tot wat wel haalbaar is en op korte termijn inzetbaar: hoe kunnen de Vlaamse en de stedelijke over-*

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

heid beter samenwerken, betere afspraken maken over gezamenlijke aanpak, over de manier waarop Vlaamse en stedelijke projecten in elkaar haken, over de wijze waarop ze samen participatieprocessen vorm kunnen geven ? Het voordeel kan zijn dat op deze manier meer capaciteit vrijkomt, het voordeel is ook dat stedelijke en Vlaamse overheden elkaar op deze manier kritisch kunnen bevragen en elkaar zo wakker kunnen houden. Soms werkt de Vlaamse overheid op participatief vlak in de stad vernieuwend en is dat interessant voor de stad, soms werkt de stad vernieuwend en kan de Vlaamse overheid daarvan leren.

- *Wat in deze nota voor de stadsbesturen geldt, geldt evenzeer voor de Vlaamse overheid: die zou zich, waar ze binnen haar bevoegdheden in de stad actief is, evenzeer deze participatiefilosofie en dit participatiebeleid eigen moeten maken.*
- *We vinden dat moet worden vermeden dat de Vlaamse overheid zelf participatieve projecten uitwerkt als ware het een eiland in de stad of dat de Vlaamse overheid op dat eiland in de stad zelf helemaal niet participatief bezig is. Burgers maken immers het onderscheid niet tussen wat een stadsbestuur of de Vlaamse overheid doet: dat is allemaal 'de overheid'. Daarom ook hebben beide er belang bij samen te werken en minstens hun werk op elkaar af te stemmen. Dat betekent: betere planning van de respectieve projecten, meer gestructureerde afspraken, gemengde projectenteams, gezamenlijke afspraken voor communicatie, gedeelde kosten voor participatie-initiatieven. Initiatieven zoals de stadscontracten voor stadsprojecten (met de Vlaamse steden afzonderlijk) en het stadscontract inzake het woonbeleid (met alle Vlaamse steden samen) zijn op dat vlak boeiend: ze brengen Vlaamse en stedelijke actoren samen en maken het mogelijk heel direct problemen te bespreken en oplossingen te zoeken.*

B. De Vlaamse overheid en stedelijke dossiers

Via haar bevoegdheid als subsidiërende overheid en als overheid die finale goedkeuring in procedures moet geven, neemt de Vlaamse overheid vaak stelling in lokale dossiers. Hoe gaat de Vlaamse overheid dan zelf om met de participatieprocessen die rond dergelijke projecten op het lokale niveau vorm krijgen ? Sluit ze zich daar in haar beslissing over deze projecten van af, sluit ze daar bij aan, houdt ze daar rekening mee of zorgt ze ervoor dat participatieprocessen doodlopen omdat de Vlaamse overheid vanuit een eigen logica beslissingen neemt ?

Onze aanbeveling:

- *Ook dit gaat over subsidiariteit. Is het vooreerst in al die dossiers nodig dat de Vlaamse overheid als finale beslisser optreedt? En als dat om goede redenen nodig wordt gevonden, in welke mate kan of wil de Vlaamse overheid zich in haar eigen besluitvorming over lokale dossiers zelf ook engageren ten aanzien van de uitkomst van lokale participatieve processen? Dat is in elk geval beter dan op het einde van interactieve lokale processen doodleuk aan de participanten te moeten meedelen dat het nu wachten is op de beslissing van 'Brussel'. Via overleg tussen stadsbesturen en de Vlaamse overheid kunnen hier goede afspraken over worden gemaakt die deel uitmaken van overeenkomsten tussen beide overheden. Een onderdeel van die overeenkomsten kan zijn dat de Vlaamse overheid en stadsbesturen afspraken maken over het participatieproces en dat de Vlaamse overheid zich aansluit bij deze lokale processen en de resultaten laat doorwerken in haar beslissing. In het andere geval leiden participatieve processen in steden alleen maar tot verhoging van frustratie en versterken ze geenszins het vertrouwen in de overheid.*

Tot slot

Dit thema raakt gevoelige en fundamentele keuzes die in de afweging tussen decentralisatie en centralisatie gevat zijn. In een totaal decentraal model vindt men dat de centrale overheid zich op geen enkele manier moet inlaten met de wijze waarop stadsbesturen en stedelijke instellingen aan participatie vormgeven en dat niemand moet tussenkomen als ze dat niet doen. In een totaal centraal model vindt men dat de centrale overheid moet bepalen welke rechten burgers hebben inzake participatie en welke verplichtingen het lokaal bestuur moet vervullen.

Natuurlijk gaat het om een goede evenwichtige combinatie tussen beide: tussen lokale dynamiek, lokaal maatwerk en lokale responsabilisering en centraal geformuleerde rechten voor burgers, verplichtingen voor besturen, eventueel gekoppeld aan centrale programma's ter stimulering en ter lering. Dat 'goede evenwicht' zoeken is de teneur van dit hoofdstuk en van onze aanbevelingen. De Vlaamse overheid heeft het recht en de plicht rechten van burgers te formuleren en verplichtingen te vragen aan lokale besturen. Maar hoe doet ze dat, wat is de reële betekenis van rechten toekennen, gegeven de zeer vrije invulling en de zeer open interpretatie van participatie, hoe kunnen verplichtingen zodanig worden geformuleerd dat ze ook werken, dat ze ook echt zinvol zijn voor de lokale praktijk en dat ze ruimte laten voor lokale verantwoordelijkheid? Het is deels

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

een principiële debat maar zeker ook een technisch debat: moeten rechten van burgers sector per sector worden geformuleerd, moeten verplichtingen in elke convenant worden opgenomen? Werkt dat, heeft dat geen averechtse effecten, weten we wel welke effecten dat heeft? We zochten in dit hoofdstuk naar dat evenwicht tussen centrale en decentrale impulsen, tussen dynamiek en verplichtingen, tussen maatwerk en uniformiteit, tussen zinvolle rechten en rechtsbescherming en zinloze formaliteiten zonder afdwingbaarheid.

