

1. Achtergrond

Filip De Rynck (Hogeschool Gent) en Stef Steyaert (Participant bvba) begeleiden dit project. Geertrui Vanloo (coördinator gebiedsgerichte werking en stedelijk buurtwerk) is de interne coördinator voor Leuven. Ze volgt in dit kader ook de vergaderingen van de stuurgroep van het Kenniscentrum Vlaamse Steden.

2. Wat bedoelen we met participatiebeleid?

Participatie gaat over alle vormen van betrokkenheid van burgers bij allerlei aspecten van de Leuvense stadsontwikkeling (cultuur, jeugd, infrastructuur, wijkbeheer, ruimtelijke ordening, welzijnszorg, onderwijs,...). Het gaat over klassieke vormen van inspraak (hoorzittingen, bezwaarprocedures); over professionele vormen van communicatie rond stadsprojecten; over hoe burgers ook eigen verantwoordelijkheid nemen en meewerken aan de ontwikkeling van de buurt of de stad; over processen van dialoog en interactie tussen burgers, burgerorganisaties en stadsbestuur. Met beleid bedoelen we dat over deze manieren van werken intern wordt gediscussieerd; dat de organisatie leert uit ervaringen; dat keuzes worden gemaakt; dat de organisatiebrede aanpak wordt verbeterd.

3. Doelstelling van het voortraject

Op 21 april vond – in twee ronden - een verkennend gesprek plaats met drie schepenen (Els Van Hoof, Jaak Brepoels en Denise Vandevoort) en een groep betrokken ambtenaren. De inhoud van een korte presentatie rond participatiebeleid in steden wordt met de aanwezigen besproken en toegepast op de stad. Samen wordt gezocht naar waar de stad Leuven het meest nood aan heeft om een stap vooruit te zetten wat betreft participatie.

Op basis van deze beide gesprekken wordt een nota opgesteld die op vrijdag 18 juni op het college van Leuven besproken en goedgekeurd wordt. Deze beslissing houdt een focus in op volgende aspecten:

- Een interne discussie voeren over de wijze waarop politici en diensten naar ‘participatie’ kijken en hoe zij daarmee omgaan;
- Samen met de ambtenaren kijken naar de manier waarop de Leuvense stadsorganisatie functioneert in de relaties met burgers in grote en kleine initiatieven of projecten. We gebruiken ervaringen uit afgelopen en lopende projecten op alle domeinen (cultuur, welzijn, ruimtelijke ordening, fysieke stadsprojecten, buurtinitiatieven,...) om te leren wat werkt en waar de organisatie op stoot;

- Voorstellen uitwerken om die interne organisatie en de aanpak van het management doelmatiger en meer geïntegreerd te maken;
- Aanbevelingen uitwerken, eventueel met inbegrip van het voorstel om deze aanbevelingen in een of meerdere pilootprojecten te testen.

4. Samenkomsten

Op **donderdag 1 juli** is er nog een voorbereidende bijeenkomst met een groep ambtenaren waar samen afgesproken wordt hoe de eigenlijke werksessies zullen worden opgebouwd. Samen beslissen we om ondermeer aandacht te besteden aan volgende aspecten:

- Zeker voldoende aandacht voor de ruimtelijk-fysieke projecten omdat de nood aan een visie en betere aanpak in Leuven voor dat soort dossiers het grootst is;
- Er is een sterke behoefte aan goede praktijken uit andere steden en aan inhoudelijke insteken over participatie en participatieve aanpakken. De werksessies zouden dus ook een 'vormend' karakter moeten aannemen;
- Voldoende aandacht hebben voor het capaciteitsprobleem in de stadsdiensten van Leuven;
- De vraag hoe in de Leuvense stadsadministratie beter kan samen worden gewerkt en hoe verschillende competenties beter kunnen worden gebruikt.

Tot slot werden verschillende projecten opgesomd (een lange lijst) die als mogelijke testcase voor een vernieuwd participatiebeleid zouden kunnen dienen.

Op **dinsdag 14 september** (volledige dag), **woensdag 29 september** (halve dag) en **donderdag 14 oktober** (halve dag) vinden 3 werksessies plaats met telkens een 10 à 15 ambtenaren. De verslagen van de eerste 2 werksessies vindt u in bijlage. Tijdens de 3^{de} werksessie leggen de begeleiders een lijst met aandachtspunten voor (gebaseerd op de eerste 2 werksessies) die ook in bijlage is gevoegd. Het doorpraten van deze lijst leidt tot enkele gerichte aanbevelingen voor de Leuvense stadsadministratie. Als Leuven wil inzetten op een beter ingebed participatiebeleid, moet op deze punten prioritair ingezet worden. Vooraleer deze adviezen toe te lichten, is het belangrijk om enkele algemene vaststellingen uit de werksessies te overlopen.

5. Algemene bevindingen uit de werksessies

Brede waaier aan succesvolle ervaringen en cases

Tijdens de eerste werksessie (zie verslag) hebben we lang stilgestaan bij bestaande participatieve ervaringen en cases uit Leuven. Wat opviel was de grote verscheidenheid aan succesvolle ervaringen en praktijken (bv. Werkgroep Speelpleinen, Draaiboek Stratenaanleg, Sociale stadsgesprekken,...) en de competentie die binnen deze projecten reeds aanwezig is. De krampachtige en eerder defensieve aanpak op het vlak van participatie van het Leuvense stadsbestuur bij grote ruimtelijk-fysieke projecten staat hier in schril contrast mee.

Wat werkt en wat werkt niet: succes- en faalfactoren voor participatie in Leuven (uit verslag werksessie 1)

Tijdens de tweede sessie vertrokken we van reële participatiecases in Leuven: goede voorbeelden en minder goede voorbeelden. Iedere deelnemer mocht 2 templates invullen (een goede case en een minder goede case op het vlak van participatie) waarin enkele vragen werden gesteld over de case zelf en welke factoren precies het succes of het falen van de case hadden bewerkstelligd. Iedere deelnemers werd gevraagd om zijn case toe te lichten waarna er telkens plenaire gedachtenwisseling volgde. Tijdens het gesprek werden succes- en faalfactoren benoemd.

Succesfactoren:

- Aandacht hebben voor een voortraject, niet hals over kop beginnen
- Het engagement van verschillende diensten, ook wat betreft investeren van tijd
- In geval van ruimtelijke orderingsprojecten: de betrokkenheid van de ontwerper
- Beschikbaarheid van middelen
- Betrokkenheid van de politici/bevoegde schepenen
- Niet richten op één duidelijk omliggende doelgroep maar verschillende doelgroepen betrekken (bv. bewoners en gebruikers, jongeren en ouderen,...)
- Weinig beladen thema's of 'ruimte' (als het over R.O. gaat)
- Vernieuwende aanpak
- Brede schaal van informatie
- Ondersteunende netwerken
- Participatie als continu proces
- Deskundigheid aanwezig in het proces/inhoudelijke deskundigheid als motor
- Erkenning geven aan initiatieven
- Het beschikken over een 'bruggenbouwers'functie (bv. projectmanager Vaartkom)

Faalfactoren:

- Het niet kunnen omgaan met de spanning tussen directe (buurt)belangen en het algemeen belang
- Onbekendheid met manieren om met de zogenaamde 'harde' roepers om te gaan, er is een harde kern van oppositie aanwezig in Leuven
- Projecten met een voorgeschiedenis zonder participatie
- Heel moeilijk om te gaan met de tijd en schaal van projecten
- Geen gebruik of terugkoppeling van de resultaten van participatie
- Participatie als een instrumentele verantwoording voor beleidskeuze (=draagvlak zoeken voor het beleid)

- Solo-initiatieven van politici en te snel luisteren naar de 'harde' roepers
- Er wordt te vaak gedacht dat het gewoon 'aanhoren' van groepen gelijk is aan participatie zodat je frustratie en actie-reactie ketens krijgt
- Het gebeurt te vaak dat het politiek primaat de resultaten van participatieve processen overrulen
- De politiek van voldongen feiten

Kritische maar positieve houding van de ambtenaren

Vooral de tweede werksessie wees uit dat er bij de Leuvense ambtenaren een positieve, weliswaar soms kritische houding is ten aanzien van de mogelijkheden van meer participatieve processen. Enerzijds voelen de ambtenaren gewoon de druk van de Leuvense burgers. Ze worden er bij wijze van spreken dagelijks mee geconfronteerd en ervaren dat de huidige wijze van werken – zeker bij grote ruimtelijke projecten – faalt. Anderzijds leeft het besef dat de meestal beperkte beleidsruimte van de stad, zeker bij projecten van private promotoren, zelf een rem zet op participatie; er vragen rond de benodigde competenties en capaciteit in de stadsadministratie: vanzelfsprekend heeft men ook de behoefte om de eigen professionaliteit en expertise in te zetten.

Maar deze bezwaren wegen niet op tegen de voordelen die men ziet voor de Leuvense stadsorganisatie. Inzetten op participatiebeleid betekent ook meer werk maken van een betere informatiedoorstroming tussen de diensten, een meer geïntegreerde en efficiënte werking (beter benutten van aanwezige competenties), een ontlasten van technische diensten en alles samen genomen diensten die elkaar beter kennen. Met andere woorden: meer inzetten op participatie wordt alleszins omwille ook van de organisatievoordelen gedragen binnen deze groep Leuvense ambtenaren.

Reeds heel wat competentie aanwezig maar er blijft een behoefte aan extra investeringen in competentieopbouw

Gezien het rijke pallet aan bestaande ervaringen en cases is er in Leuven al heel wat competentie op het vlak van vormgeving van participatieve processen aanwezig. Zowel binnen diensten als jeugd, welzijn, cultuur maar ook binnen de 'hardere' sectoren (ruimtelijke ordening, huisvesting,...) wordt er volop geëxperimenteerd, vaak met succes. De werkgroep Speelpleinen, het draaiboek Stratenaanleg, de aanpak van de Vaartkom (aanstellen projectmanager, Masterplan Publieke Ruimte,...). Desalniettemin ervaren de betrokken ambtenaren nog behoefte aan bijkomende competentieopbouw via vorming en opleiding, best practices uit andere steden,...

5. Advies aan het college

Er is geen ideaal-typisch model om in steden een participatiebeleid vorm te geven. Zomaar een pasklaar model of oplossing voor Leuven uit de mouw schudden kan dus niet. Wel wordt duidelijk op basis van de resultaten van de werksessies dat in Leuven in de eerste plaats moet ingezet worden op organisatorische maatregelen die het de

Leuvense stadsadministratie moet mogelijk maken meer en professioneler in te zetten op participatie.

Aanbeveling 1: Anticiperend plannen en overleggen

In de Leuvense stadsadministratie moet een praktijk groeien om geregeld (bv. éénmaal/jaar) samen te bekijken wat er zich de komende jaren aan projecten en programma's aandient, wie er daarbij betrokken is, wat prioritair is,... Het college van Leuven moet hiertoe een ambtelijke werkgroep installeren. Een tweede taak van deze groep is – voor geselecteerde projecten – voorstellen van aanpak te doen voor het college. De basis van deze ambtelijke werkgroep kan gevormd worden door de groep die actief heeft deelgenomen aan de 3 werksessies in het kader van dit voortraject.

Wat opviel tijdens de werksessies is dat – zeker voor de grote ruimtelijk-fysieke projecten - er zelden of nooit vooraf werd nagedacht over participatie, en al zeker niet dienstoverschrijdend. Vaak waren keuzes over al of niet participatie, onder welke vorm,... het resultaat van (inter)persoonlijk initiatief, vrijwel nooit van een systematisch overleg tussen diensten.

Vooraf nadenken over participatie is nochtans van cruciaal belang. Het gaat enerzijds over het in kaart brengen (plannen) van projecten en anderzijds om het intern afstemmen over de verschillende projecten. In die fase van verkenning dringen zich keuzes op: waar wel en waar niet inzetten op participatie (want het is onmogelijk om altijd en overal intensieve processen van participatie in te richten), waarom, op welke wijze, wie trekt, wie ondersteunt,...? Al deze vragen moeten gesteld en beantwoord worden in functie van beleidsruimte, timing, budgetten, soort van projecten,... Alleen het zorgvuldig overdenken van keuzes en prioriteiten zal helpen om hier geloofwaardig over te communiceren en – belangrijker – het participatieve proces op een professionele manier op te zetten en te leiden. De lijst met aandachtspunten die in de loop van de voorbereidende sessies werd opgemaakt, kan hierbij een steun zijn.

Op basis van het anticiperend plannen en overleggen kan deze groep voorstellen ontwikkelen om de geselecteerde projecten aan te pakken en vorm te geven. Het gaat hierbij vooral om het aanduiden van een projecteigenaar, het omschrijven van de precieze inhoud van het project, het aanduiden van de schaal van het project,... Ook op deze aspecten gaat de lijst met aandachtspunten in (zie bijlage, kort overzicht in kader hieronder).

Kort overzicht van de 7 aandachtspunten bij participatieve processen

1. Anticiperend plannen en overleg

Hier gaat het nog niet over specifieke projecten of processen maar over een brede kijk op wat er zich aandient, wie er daarbij betrokken is, wat prioritair is,... Het gaat enerzijds over het in kaart brengen (plannen) van projecten en anderzijds om het intern afstemmen over de verschillende projecten.

2. Opdracht helder krijgen

Uitklaren wie projecteigenaar is, wat de inhoud is van het project, wat er allemaal vast ligt en waar nog ruimte is voor aanpassingen, op welke schaal (buurt, wijk, stadsbreed),...

3. Randvoorwaarden onderzoeken en bepalen

Het nadenken over en bepalen van de randvoorwaarden van het proces is niet alleen belangrijk in functie van het scherp krijgen van de (haalbare) doelstellingen van het project, het zal ook een impact hebben op het procesontwerp. Zaken zoals de beschikbare beleidsruimte, de beschikbare financiële middelen, transparantie op het vlak van informatie zijn determinerende factoren voor het ontwerp van een proces.

4. Actoren-analyse

Cruciaal in het opzetten van participatieve processen is een goede actoren-analyse of stakeholdermapping: wie zijn er allemaal betrokken partijen, wat zijn hun belangen, wat is hun expertise die ze kunnen inbrengen, welke macht hebben ze om het proces te beïnvloeden en/of de resultaten van het proces mee uit te dragen,...

5. Rollen bepalen

Bij participatieve processen zijn verschillende rollen betrokken. Belangrijk hier is om duidelijkheid te creëren over die rollen en om de onderscheiden rollen relatief zuiver te houden. Zo moet er zeker nagedacht worden over de inhoudelijke aansturing en de aansturing van het proces: wie is waarvoor verantwoordelijk? Ook in de aansturing en het management van het proces moet duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is.

6. Kernelementen van het procesontwerp

Het ontwerpen van een proces is een intensief gebeuren waarbij heel wat van de voorgaande elementen zorgvuldig worden afgewogen in functie van te maken ontwerpkeuzes (bv. open of gesloten processen, keuze methodologieën, projectmanagement,...)

7. Inbedding in de organisatie

Wie heeft de projectleiding? Wie is bij de uitvoering betrokken? Hoe wordt er overlegd en gerapporteerd? Wie heeft de politieke leiding? ...

8. Consolidatie en vastlegging

Afspraken vastleggen, waar mogelijk en nodig in een collegebeslissing, afspraken communiceren, evaluaties plannen,...

Aanbeveling 2: Structurele inbedding van participatiebeleid in de organisatie

Voor de aansturing van de werking van de ambtelijke werkgroep zoals bedoeld hierboven moet er een verantwoordelijke aangeduid worden. De dienst beleidsgerichte werking kan in de opstartfase de coördinatie van deze ambtelijke werkgroep verzorgen. Op termijn kan deze taak opgenomen worden binnen de functie 'organisatieontwikkeling' die in het organogram van de Leuvense stadsorganisatie is voorzien. Het is belangrijk dat deze coördinatie in nauw overleg verloopt met de ambtelijke top in Leuven, het managementteam en het diensthoofdenoverleg.

De ambtelijke werkgroep rapporteert aan het managementsteam van de stad Leuven en aan het college. Alle relevante afspraken m.b.t. het betreffende participatieproces worden door een collegebeslissing bekrachtigd.

Participatiebeleid is niet vrijblijvend. Het kan en mag niet afhankelijk zijn van de goede wil, het enthousiasme of net de weerwil van ambtenaren op het niveau van middenmanagement van de Leuvense stadsorganisatie. Zowel het topmanagement als de politieke eindverantwoordelijken (burgemeester en schepenen) moeten de aandacht en het belang dat aan participatie moet worden gegeven in Leuven, bevestigen en uitdragen door dat in de organisatie in te bedden. Dit kan enkel als ambtenaren hierop aangestuurd worden: meedoen aan de bovengenoemde ambtelijke werkgroep is in dit opzicht geen optie, maar een verplichte taak.

Als in het kader van specifieke participatieve processen, taken en verantwoordelijkheden worden toegewezen aan ambtenaren, moet bewaakt worden dat ze hiertoe de nodige tijd ter beschikking krijgen. Een van de meest gehoorde bezwaren tijdens de werksessies was het gebrek aan tijd en capaciteit om in participatieve aanpakken te investeren. Op termijn (zelfs op relatief korte termijn) rendeert participatie (betere beslissingen, meer betrokkenheid bij beslissingen, minder procedures,...) maar er moet uiteraard een initiële investering in tijd en mensen gebeuren. Dat zijn beslissingen die bij de start van projecten worden genomen. De rollen en verantwoordelijkheden zijn tijdens de voorbereidende gesprekken ook aan bod gekomen.

Aanbeveling 3: Uitproberen op één of enkele pilootprojecten

De voorgestelde aanpak in de adviezen (anticiperend plannen en overleg in ambtelijke werkgroep, coördinatie door gebiedsgerichte werking, betrokkenheid en aansturing door topmanagement, politiek gedragen door college) hierboven moet in 2011 uitgetest worden in één of enkele projecten. Hierna kan deze werking worden geëvalueerd en - met inachtnaam van de verkregen inzichten – verder structureel worden ingebed in de organisatie.

Tijdens de werksessies werd duidelijk dat er zich in Leuven heel wat projecten en processen aandienen waarbij de betrokken ambtenaren de nood aanvoelen – al of niet op basis van eerdere ervaringen – om participatie een belangrijke plaats te geven. Een niet exhaustieve opsomming van deze inventaris:

- De evaluatie en herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Leuven,
- De aanleg van Hertogendal (al dan niet gekoppeld aan verdere discussie Janseniusshof),
- Herbestemming van het oude stadhuis,
- De discussie over een nieuwe podiumkunstenzaal in Leuven,
- Ecologische toekomstvisie voor Leuven (project Duurzaam Leuven),
- Centrale Werkplaatsen,

- Utopia (naar aanleiding van 500 jaar Thomas Moore in Leuven),
- Opmaak nieuw strategisch beleidsplan voor Leuven,
- Spoorwegovergangen Wijnmaal,
- ...

Het voorstel is om – met als insteek deze en andere mogelijke toekomstige projecten – de oefening zoals hierboven besproken, effectief uit te voeren. Dit wil zeggen:

1. Bijeenkomst van de ambtelijke werkgroep met de verplichte aanwezigheid van alle relevante ambtenaren om de verschillende projecten die zich aandienen anticiperend te onderzoeken op de mogelijkheden/noodzaak van participatie in het kader van deze projecten. De dienst gebiedsgerichte werking coördineert;
2. De ambtelijke werkgroep kiest in een onderbouwd advies aan het managementsteam en het college voor één of twee van deze projecten;
3. Op basis van een uitgeschreven plan worden verantwoordelijkheden en taken toegewezen en kan het project/kunnen de projecten – na de genomen collegebeslissing – starten;
4. Het verloop van het project is onderwerp van een geregeld overleg in een dienstoverschrijdende stuurgroep, het managementteam en het college;
5. Na afloop van het project/de projecten vindt een evaluatie plaats op basis waarvan de voorstellen in dit advies structureler kunnen worden ingebed in de organisatie.

Aanbeveling 4: investeren in competentieopbouw

Zoals gezegd toonden de werksessies overduidelijk aan dat er in Leuven reeds heel wat praktijkervaring en competentie aanwezig is. Het komt er nu op aan om die beter en meer gebundeld in te zetten, vanuit een projectbenadering. Er is ook aangegeven dat er zeker nood is aan **bijkomende kennis- en competentieopbouw m.b.t. participatie**. Vorming en opleiding is een eerste spoor maar het uitwisselen van de kennis die reeds in de organisatie aanwezig is mag zeker niet over het hoofd gezien worden. Hierin kan ondermeer de ambtelijke werkgroep een bijdrage leveren. Ten slot kan men ook bij nieuwe aanwervingen aandacht hebben voor competenties op het vlak van participatie.