

1. Achtergrond

Karolien Dezeure (Hogeschool Gent) en Jim Baeten (tri.zone) begeleiden dit project. Ben Verdick, dienst communicatie, is de interne coördinator voor Turnhout.

2. Wat bedoelen we met participatiebeleid?

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

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

In het Turnhoutse voorstel ligt de nadruk op gebiedsgerichte werking in een kleine centrumstad. Vanuit de behoefte om meer mensen bij het beleid te betrekken, koos de stad Turnhout ervoor om deze weg in te slaan. In zijn retoriek en aanpak wenst de stad een meer op gebieden afgestemde organisatie, beleidsvorming en management. Echter, wat houdt gebiedsgerichte werking precies in? Wat zijn de mogelijke implicaties voor de interne stadsorganisatie zowel beleidsmatig als operationeel? Wat is de houding van politici en ambtenaren daartegenover? Kunnen we spreken van een consensus, of zijn de meningen nog sterk verdeeld? Na een overzicht van de reeds gedane werkzaamheden in functie van het voortraject gaan we in op mogelijk nuttige volgende stappen om het debat in de stad daaromtrent vooruit te helpen.

Deze tekst is gebaseerd op de gesprekken tijdens de verschillende samenkomsten.

3. Werkwijze in het voortraject

1. Op 21 april 2010 vond een verkennend gesprek plaats met ambtenaren Veerle Claes, Thomas Peeters, Hugo Meeus, Dirk Vanhaute, Dirk Verhelst, Staf Lauwerysen, Nico Verhoeven, Pascale Van Bael en Ben Verdick. De inhoud van een korte presentatie rond participatiebeleid in steden werd met de aanwezigen besproken en toegepast op de stad Turnhout. Samen werd gezocht naar waar de stad het meest nood aan heeft om een stap vooruit te zetten wat betreft participatie. Uit het gesprek kwamen een aantal knelpunten naar voor: de stad mist een coherente visie op participatie en werkt zeer ad hoc. Het participatiebeleid in Turnhout is organisch gegroeid. Er is een visie en aanpak maar het is zeer afhankelijk van de thema's (mobiliteit, milieu, vrije tijd) en type projecten. Participatie gebeurt dus fragmentair en projectmatig. Dit wordt door de ambtenaren

ervaren als een probleem. Daarnaast heeft Turnhout een bloeiende burgermaatschappij – echter, het is niet altijd duidelijk hoe je je als stad daartegenover dient te verhouden. Tot slot was er een discussie omtrent de rol van gebiedsgericht werken in Turnhout. Wat houdt gebiedsgerichte werking precies in? Wat is de rol van een gebiedswerker?

2. Op 21 juni 2010 vond een gelijkaardige discussie plaats met het college. Tijdens deze samenkomst was het de bedoeling om na te gaan of de visie op participatie bij de ambtenaren op politiek niveau werd gedeeld. Het college was er zich van bewust dat er in Turnhout zeer fragmentair participatief wordt gewerkt maar het college ervaart dat niet als een probleem. Daarnaast wees het college ook op de specialisering in de organisatie die participatie kan hinderen. Tot slot was er een discussie omtrent gebiedsgericht werken. Gebiedsgericht werken wordt gezien als een instrument om de betrokkenheid van mensen bij hun buurt en gebied te vergroten. Hoe dit moet worden ingevuld, is echter niet duidelijk.
3. Op basis van de input van deze twee samenkomsten is, na verder overleg met de stadssecretaris, besloten om bij het voortraject verder in te gaan op de 'betekenis van gebiedsgerichte werking in en voor een kleine centrumstad'.
4. Dit werd verder uitgewerkt op de samenkomst op 19 november 2010 in aanwezigheid van Irene Vandeven, Ben Verdick, Hugo Meeus, Pascale Van Bael en Dirk Vanhaute. Daar werd ingegaan op de vraag wat de mogelijke bouwstenen vormen voor gebiedsgerichte werking in Turnhout. De discussie werd gevoed door een presentatie die drie delen bevatte:
 - a. waarom gebiedsgericht werken?
 - b. organisatievormen voor gebiedsgericht werken
 - c. identiteit van wijken

Deze geïdentificeerde bouwstenen worden in dit voortraject niet uitgewerkt maar vormen de inspiratie voor het vervolgetraject. Deze nota is het gebundeld verslag van de werksessie.

4. Algemene bevindingen uit de werksessie

1. Veel gebiedsgerichte werking in Turnhout

Zowel tijdens het gesprek met het college (21/06) als tijdens een verdiepende discussie met ambtenaren (21/04 en 19/11) bleek dat het concept 'gebiedsgerichte werking' geen eenduidige invulling kent. Integendeel. Het lijkt niemand echt duidelijk wat er onder deze term te begrijpen valt. Nochtans bleek uit het gesprek op 19/11 dat er al sterk gebiedsgericht wordt gewerkt in Turnhout – zij het dat niet alle praktijken in de stad altijd zo worden genoemd. Gebiedsgericht werken kan meerdere betekenissen en functies hebben. We brengen die in het onderstaande kader samen.

De belangrijkste functies die onder de noemer 'gebiedsgericht werken' horen:

- Op een laagdrempelige wijze aanwezig zijn in een wijk om ontmoetingskansen te bieden en zo de sociale cohesie te bevorderen
- Bewoners activeren zodat ze mee verantwoordelijkheid opnemen voor hun eigen leefomgeving
- Vanuit de methodieken van opbouwwerk de bevolking en de lokale actoren betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het te voeren stedelijk beleid voor een wijk of deelgebied.
- Het afstemmen van de inspanningen die verschillende stedelijke diensten leveren in wijken en dit op het niveau van de wijk
- De regierol van de stedelijke overheid opnemen. De wijkaanpak stelt immers voor als een vorm van co-productie van verschillende publieke en private partijen die in of op de wijk betrokken zijn
- De stedelijke communicatie verzorgen voor de wijken en de deelgebieden

Uit: De Rynck, F. (2008). De stad in de wijk, gebiedsgericht werken in Vlaamse steden en gemeenten. Politeia.

De exploratieve inventaris hieronder geeft een beeld van de grote verscheidenheid in de vormgeving, de uitbouw en de aard van gebiedsgerichte activiteiten. Turnhout heeft al verschillende 'activiteiten' die tegemoetkomen aan deze functies van gebiedsgericht werken. Bij deze inventarisatie past ook wel voorzichtigheid. In Turnhout zijn er waarschijnlijk nog wel meer initiatieven die indirect gebiedsgericht zijn: er zijn bijvoorbeeld ook vormen van functies rond infrastructuur in wijken die niet in dit korte overzicht zijn opgenomen.

- *Laagdrempelige ontmoeting:*
 - o Digidakjes - Op 10 locaties in Turnhout kunnen burgers gratis gebruik maken van de digidakjes. Dit is ingebed in de werking van bestaande organisaties. Het creëert ontmoeting tussen de gebruikers. Daarenboven zijn de digidakjes ook verbonden met andere initiatieven van de stad zodat dit ontmoeting stimuleert bij een heterogeen publiek.
 - o Een aantal diensten richt zich op de buurt en buurtwerking, zoals bijvoorbeeld de sportdienst die de focus verlegt naar 'buurtsporten'. Zo zijn er een aantal buurthuizen waar buurtgericht jeugdwerk actief is met spelothek, buurtvereniging, wobbletje... ; ook hier zijn verschillende verenigingen actief.
- *Bewoners activeren:*
 - o Het stadsbestuur doet pogingen om verenigingen en dergelijke te betrekken bij stadsinitiatieven (Kermissen e.d.). Dat lijkt over het algemeen niet zo succesvol: de respons van de verenigingen en burgers is relatief laag.
 - o Het voorbeeld van Schorvoort wordt bekeken als een succesvolle activering van wijkbewoners: alle stadsdiensten hebben, onder impuls van Irene en Vormingplus, samengewerkt in functie van dit stadsdeel. Er werden heel wat bewoners bereikt die graag en intens aan dit project hebben meegewerkt.

- De stad maakt contracten op met buurtwerk. Deze zijn 'losser' dan de contracten met de klassieke verenigingen in die zin dat het buurtwerk zelf zijn eigen regels in het contract kan plaatsen.
- De stad geeft subsidies aan Villa Mescolanza. Villa Mescolanza is een initiatief van prisma vzw. Samen met zes verenigingen van nieuwe Turnhoutenaars gaan ze op zoek naar manieren om impulsen te geven aan het respectvol samenleven van verschillende culturen. Ze willen mensen uit alle hoeken prikkelen om uit hun isolement te treden en op een laagdrempelige manier in contact te komen met elkaar.
- *Bewoners betrekken bij de opmaak van plannen + afstemmen stedelijke diensten:*
 - Het duidelijkste voorbeeld is het gebied Schorvoort. Er werd een inventarisatie opgemaakt van het gebied door stadsdiensten en door Vorming Plus. Dit werd aangevuld met de mening van de bewoners om op die manier zicht te krijgen op wat er is, wat de kansen en problemen zijn (via een enquête, een aantal doe-mee avonden, ...). De resultaten van deze avond werden door het schepencollege besproken. Zij maakte de beleidskeuzes over de thema's die werden opgepakt. Het doel was om om een laagdrempelige manier aanwezig te zijn in de wijk door middel van wijkacties; om bewoners te activeren; om ze meer te betrekken bij het stedelijk beleid en om te zorgen voor coördinatie van de verschillende stedelijke diensten.
 - Een deel van de stad werd op een andere manier bekeken en benaderd. Door dit anders-kijken is men de mogelijkheden van een gebied gaan zien. Zo heeft gebiedsgerichte werking als 'instrument' ook in de stadsorganisatie iets in werking gezet. Dat was niet het geval bij alle diensten maar dat hoeft ook niet. De diensten werken meer samen en de verkokering wordt voor een deel doorbroken. Dit geeft inspiratie voor de hele stadsorganisatie: om meer integraal dan sectoraal te werken.
 - Deze aanpak zal herhaald worden in Gebied Zevendonk. Schorvoort en Zevendonk hebben allebei een duidelijke identiteit.
- Afstemmen stedelijke diensten
 - De dienst welzijn heeft een vijftal probleemgebieden die ze van nabij opvolgt. De afbakening van de gebieden komt niet noodzakelijk overeen met de afbakening die andere diensten hanteren. Rond een aantal probleemgebieden is er een verdere ontwikkeling aangezien andere diensten er 'hun karretje' aan aanhangen. Er wordt vertrokken vanuit de behoefte van een bepaalde wijk en in de mate van het mogelijk werken diensten samen om aan die behoeften te voldoen.
- De stedelijke communicatie:
 - De stedelijke communicatie wordt, waar nodig, ook afgestemd op basis van de gebieden.

De functies en de organisatievormen komen in de praktijk vaak samen voor, zoals bovenstaande voorbeelden illustreren. Voor de gesprekspartners was het echter niet duidelijk welke richting Turnhout uitwil met gebiedsgerichte werking. Wil het vooral

inzetten op het ontmoeten? Of wil het à la Schorvoort verder de gebieden aanpakken? En wat dan met de gebieden die een minder duidelijke identiteit hebben? Of wil de stad evolueren naar een sterk geregisseerde gebiedswerking? Uit de discussies kon dit niet worden opgemaakt. Nochtans zou het vooral voor de frontlijnwerkers goed zijn om daar zicht op te hebben.

2. Een spanningsveld: officieel versus officieus

Op de website van stad Turnhout krijgt de bezoeker een verdeling in zeven verschillende gebieden. Vanuit de idee dat via gebiedsgerichte werking, burgers meer bij het beleid zouden kunnen betrokken worden, werd Turnhout – op een kunstmatige manier – ingedeeld in zeven gebieden.



De organisatie (zowel politiek als ambtelijk) bestempelt deze indeling als 'kunstmatig' en 'niet realistisch'. Voor gebieden met een duidelijke identiteit (zoals Schorvoort en Zevendonk) is er geen probleem en is het ook 'makkelijk werkbaar'. Deze indeling biedt zelfs een aantal voordelen zoals conceptuele duidelijkheid, overzichtelijk werken met statistische sectoren per gebied, de afstemming van de communicatie op het gebied...

Bij Schorvoort en Zevendonk is de afbakening redelijk verantwoord en herkenbaar maar dat geldt niet voor de andere gebieden. Voornamelijk het centrum wordt omschreven als 'problematisch' – sterk divers en heterogeen, identiteitsloos. Daar waar in Zevendonk en Schorvoort gebiedsgericht werken een relatief duidelijke invulling krijgt, is het voor dit gebied absoluut onduidelijk. De vraag is ook of hier noodzakelijk een identiek model als in de beide andere gebieden nodig is. Gebiedsgericht werken vraagt uit de aard van de zaak een aanpak op maat; elk gebied vraagt een andere manier van werken.

De indeling roept twee vragen op die eventueel kunnen worden meegenomen in het vervolg van het traject:

- (1) Is de spanning tussen de theoretische afbakening en de praktijk zodanig groot dat er een herindeling moet gebeuren? Is de afbakening een intern hulpmiddel? Indien er wordt heringedeeld, op basis van welke criteria gebeurt dit dan?

- (2) Indien er niet wordt heringedeeld, hoe pak je dan een heterogeen gebied als het centrum aan, gegeven dat je er gebiedsgerichte inspanningen wil doen?

3. Organisatie en regie?

Gegeven de onduidelijkheid van het concept gebiedsgerichte werking en gegeven het spanningsveld officieel-officieus, is het niet verwonderlijk dat er heel wat vragen zijn naar de organisatie en de regie van gebiedsgerichte werking. De algemene vaststelling, ook in de vorige samenkomsten, is dat een gedefinieerde regiefunctie rond gebiedsgericht werken ontbreekt. Daarenboven is het woord 'regie' zelf natuurlijk vaag en dit draagt bij tot de spraakverwarring. Men merkt dit aan de volgende zaken:

- Wie met wat binnen de organisatie waar bezig is, is niet altijd even duidelijk. Het overzicht op de globale organisatie is er niet.
- Voor de dienst stedelijke ontwikkeling wordt gecoördineerd gebiedsgericht werken in toenemende mate belangrijk omdat er vragen komen van diensten en andere organisaties. Daarom is een visie en een of andere vorm van 'aanspreekpunt' essentieel.

Waarom acht men een regiefunctie noodzakelijk?

- Omwille van de continuïteit en het leerproces binnen de organisatie
- Om meer samenhang in het beleid te brengen
- Om zicht te krijgen op de grote diversiteit aan maatschappelijke actoren
- Om in te zetten op de 'blinde vlek' van de stad, namelijk: het centrum

Hoe dit concreet moet worden ingevuld is echter niet duidelijk - en vormt dus een mogelijk traject. Men is het wel eens over een aantal krijtlijnen:

- Een officiële 'functie' voor GGW in Turnhout lijkt nu ook weer niet nodig; wel een verantwoordelijke 'rol'
- Er is nood aan zowel organisatorische (organisatie tussen de diensten) als inhoudelijke (hoe doe je dat in buurten?) regie.
- In Schorvoort nam Irene, ism Vorming Plus, de coördinatie van het project op zich. Dat ging relatief vlot. Voor de diensten was het duidelijk dat Irene het aanspreekpunt was en Irene kon op haar beurt ook vlot met de diensten overweg. Is dit het model dat men verder wil uitwerken?

4. Burgerinitiatief: een vloek of een zege?

Veel stadsbesturen ontwikkelen stadsbrede initiatieven en instrumenten die gericht zijn op het stimuleren en ondersteunen van bewoners die verantwoordelijkheid opnemen voor hun eigen leefomgeving. Hier situeren zich subsidies voor burgerinitiatieven in de sociale en culturele sfeer (zie Villa Mescolanza in Turnhout), het werken met contracten voor buurtbeheer (zie overeenkomsten met buurtorganisaties in Turnhout), het organiseren van wedstrijden ter activering van burgerinitiatief (zie initiatief in Schorvoort), het inschakelen van sociaal-artistische werkingen... Ook de communicatieraad is een plaats waar

burgerinitiatief kan worden besproken. Dit leunt nauw aan bij een van de opgesomde functies van gebiedsgerichte werking. Maar anderzijds zijn niet alle burgerinitiatieven gebiedsgericht.

- Turnhout wordt / werd (zo lijkt het) gekenmerkt door veel en sterk burgerinitiatief. Sommige wijken werden in het verleden voor een groot deel 'gedragen' door grote verenigingen. Door het dalende legitimiteits- en ledenverlies is de slagkracht van deze private organisaties sterk verminderd.
- In verband met burgerinitiatief worden kritische vragen gesteld, zoals :
 - Hoe gaan we als stad om met het burgerinitiatief?
 - Wat moet de rol van de stad zijn bij burgerinitiatieven? Faciliteren? Regisseren? Initiëren?
 - Hoe gaat de stad om met het subsidiëren van private organisaties?
 - Moet de stad taken opnemen die traditioneel werden opgenomen door het middenveld?
 - In welke mate moet de stad voorzien in ontmoetingsruimte?...
- Wie doet wat in de Turnhoutse samenleving? In Turnhout heb je enerzijds nog het sterke burgerinitiatief waar de stad enkel een faciliterende rol opneemt. Anderzijds heb je ook al een aantal verenigingen die zeer sterk worden ondersteund en gestuurd door de stad. De stad doet er meer dan faciliteren maar neemt voor een stuk de touwtjes in handen. De regiefunctie van de stad op deze organisaties vergroot: er worden convenanten afgesloten, doelen vastgelegd, subsidies... In Turnhout leven de twee verhalen, het louter faciliteren en sterk begeleiden, dus naast elkaar. Wat de visie van de stad is op dit burgerinitiatief is dan ook een essentiële vraag.

5. Aanbevelingen

Er is geen ideaaltypisch model om in steden een participatiebeleid en gebiedsgerichte werking vorm te geven. Daarenboven vraagt gebiedsgericht werken ook nog eens differentiatie per gebied in dezelfde stad. Gebiedswerking is een instrument waarmee de stadsorganisatie bepaalde doelstellingen beter hoopt te bereiken. In Turnhout heeft men tot doel om de burger meer te betrekken bij het beleid. Echter uit de gesprekken kwamen een aantal aandachtspunten naar voor die het behalen van deze doelstellingen voor een stuk in de weg staan. We denken daarbij aan:

- De invulling van de term gebiedsgericht werken
 - Waar wil de organisatie naartoe (functies)?
 - Wat is de bedoeling van gebiedsgericht werken?
 - Spanning tussen de officiële en de officieuze indeling
 - Is er daar zowel politiek als ambtelijk een consensus te bereiken? Deze is er de dag van vandaag nog niet.
 - Indien de functies duidelijk worden, kan de discussie over organisatie en regie een onderwerp vormen van discussie
- Aanpak van 'identiteitsloos' gebied

- Turnhout heeft al ervaring met gebiedsgericht werken in gebieden met een goede afbakening en identiteit – echter, de kennis ontbreekt om aan de slag te gaan in heterogene identiteitsloze gebieden
 - Vooral het centrum is een probleem
 - Hoe ga je daarmee om? Methoden en technieken?
- Omgang met het burgerinitiatief
 - Maakt deel uit van gebiedsgerichte werking maar niet alle burgerinitiatieven zijn gebiedsgericht
 - Vraagt een visievorming binnen de stad over de omgang met zulke initiatieven

Op basis van deze analyse komen we tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: De stadsorganisatie werkt aan een visie

Cruciaal in het hele traject lijkt dat de stadsorganisatie (zowel politiek als ambtelijk) intern een keuze gaat maken welke richting ze uitwil met gebiedsgerichte werking. Welke functies moet gebiedsgerichte werking vervullen? Uit de gesprekken bleek dat deze consensus nog zeker niet aanwezig was en dat er een sterke verdeeldheid was zowel politiek als ambtelijk. Bij deze keuze hoort trouwens ook het vastleggen van de verantwoordelijkheden voor uitwerking en opvolging en het aanduiden van de betrokken diensten. Eens dit duidelijk is, kan er worden nagedacht over de inbedding in de stadsorganisatie.

Aanbeveling 2: Discussie over de indeling van gebieden

De indeling van gebieden in Turnhout is gecontesteerd: er zijn een aantal duidelijk afgebakende gebieden met een eigen identiteit zoals Schorvoort en Zevendonk. In de andere gebieden is de identiteit heel wat minder duidelijk. Het 'centrum' blijkt de grootste blinde vlek te zijn. Binnen de organisatie is er geen zicht op wat er leeft in het centrum; daarenboven lijkt er ook minder burgerinitiatief te zijn dan in de andere gebieden in Turnhout. In die zin is het aan te raden om een inventarisatie te maken van wat er in het centrum leeft en gebeurt. Turnhout heeft daar al ervaring mee gezien ze deze oefening ook gedaan heeft voor Schorvoort. Deze oefening kan echter ook gebeuren voor de andere gebieden van Turnhout. Ons inziens is het een goede basis om de discussie over de indeling van gebieden, zowel politiek als ambtelijk, eens duidelijk te voeren.

Aanbeveling 3: Gebiedsgericht werken is werken op 'maat'

Uit de samenkomsten kwam naar voor dat de groter diversiteit van de zeven gebieden in Turnhout 'stadsbreed gebiedsgericht werken' bemoeilijkt. Voornamelijk het centrum wordt als een probleem aangevoeld aangezien het een gebied zonder duidelijke identiteit is. Het is voor de organisatie wel duidelijk dat de rol van de overheid ten aanzien van verschillende gebieden gedifferentieerd moet zijn. Echter, het is niet duidelijk hoe concreet kan worden waargemaakt. Vandaar dat het aan te

raden is om na te gaan hoe men in andere steden meer identiteitsloze gebieden aanpakt. Het inventariseren van deze practices in andere steden zou een inspiratiebron kunnen zijn voor een eigen invulling.

Aanbeveling 4: discussie met betrekking tot het burgerinitiatief

Gebiedswerking heeft een hefboomfunctie in het herbekijken van de relaties met burgerinitiatieven. Het doet immers nadenken over de rol van de overheid, over de rol van de burger en over de verhouding tussen beide. In Turnhout is dit een issue dat overduidelijk binnen de stadsorganisatie leeft. In welke mate kan een overheidsorganisatie zich terughoudend opstellen, activeren zonder over te nemen, ondersteunen zonder te dirigeren of verstandig niets doen? De drang om iets te doen als professionele en politieke organisatie is zo sterk dat gebiedswerking ook een verhullende term kan zijn voor nog meer overheid, nog meer sturing en procedures. Binnen de Turnhoutse stadsorganisatie leven de vragen over de verhouding ten aanzien van het burgerinitiatief overduidelijk. Het is aan te bevelen om eens kritisch te kijken naar de eigen organisatie en houding daartegenover.