

Burgerparticipatie in Vlaamse Steden

Naar een **innoverend** participatiebeleid

Het verslag van de commissie Keulen
Rapport van de Werkgroep Participatie
Samenvatting



INHOUDSTAFEL

<i>Waarom is een innoverend participatiebeleid nodig?</i>	5
<i>De burgermaatschappij in de stad</i>	11
<i>Participatie doet de stad bewegen in denken en doen</i>	18
<i>De wijk in het participatiebeleid</i>	24
<i>De bestuurlijke organisatie maakt verschil</i>	28
<i>De rol van de Vlaamse overheid in het stedelijk participatiebeleid</i>	33

De Werkgroep participatie werd in juni 2007 geïnstalleerd. De Werkgroep kwam er vanuit het aanvoelen dat in alle steden een zoektocht gaande is naar nieuwe participatiepraktijken die inspelen op veranderingen in de stedelijke samenleving. De Werkgroep moest een visie op participatie ontwikkelen en een beleidskader ontwerpen dat inspirerend kan zijn voor de praktijk van lokale bestuurders (politici en ambtenaren), voor de vele organisaties in de stad die invloed hebben op het leven van de burgers in de stad en natuurlijk voor burgers zelf. De Werkgroep bestond uit politieke en ambtelijke sleutelfiguren uit de 13 centrumsteden en de VGC en deskundigen uit de Vlaamse administratie. De werkzaamheden van de Werkgroep Participatie werden voorbereid en ondersteund door de Kerngroep Participatie, een twintigtal deskundigen uit het werkveld en van de Vlaamse overheid. De werkzaamheden van de Kerngroep en de Werkgroep resulteerden in een eindrapport en een boek "Burgerparticipatie in Vlaamse steden – Naar een innoverend participatiebeleid".

Auteurs van deze brochure zijn Filip De Rynck (voorzitter van de werkgroep participatie), Karolien Dezeure, Ben Verdick, Maria De Bie, Rita L'Enfant, Joke Vandenabeele, Noortje Wiesbauer en Marleen Van Ouytsel, allen lid van de Kerngroep participatie.

WAAROM IS EEN INNOVEREND PARTICIPATIEBELEID NODIG?

Het gaat niet zo goed met de representatiedemocratie die steunt op verkiezingen, politieke partijen, beslissingen door raden en uitvoerende colleges. Politieke partijen verliezen leden en maatschappelijke steun, raden worden minder representatief, burgers worden autonomer, maatschappelijke organisaties staan lossen van de politieke partijen. Als de representatiedemocratie haar centrale positie verliest, volstaat het niet meer om te steunen op de routines en de praktijken van de representatiedemocratie (verkiezingen, hoorzittingen, adviesraden,...). Bij uitbreiding betekent de crisis van de representatie ook dat lokale instellingen (scholen, diensten, bedrijven,...) en organisaties (zoals adviesraden) die beslissingen nemen op basis van vertegenwoordiging evenzeer participatie anders moeten invullen dan alleen op basis van dat getrapte vertegenwoordigingsdenken. Het volstaat niet meer om aan mensen te vragen wat het van de plannen van bestuurders denkt. Dat is voor ons inspraak en geen participatie. 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 initiatief groeit, aan capaciteit en potentieel aanwezig is.

Als de samenleving, de burgers, de politiek en de stadsbesturen veranderen, dan verandert de inhoud, de betekenis en de praktijk van participatie ook. Een veranderende samenleving vergt vernieuwde participatie, in denken en doen. Dat wringt soms sterk met de manier waarop we vroeger participatie aanpakten. Omdat de samenleving verandert, werken die vroegere manieren niet meer goed genoeg maar routines veranderen soms moeizaam en zitten in de werking van stadsbesturen verankerd.

Steden als laboratoria voor participatiepraktijken

Steden zijn de motor van economische welvaart en van maatschappelijke en culturele vernieuwing. De Vlaamse samenleving heeft het stedelijk potentieel nodig om een antwoord te kunnen bieden op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen van de 21ste eeuw zoals diversiteit, flexibiliteit en duurzaamheid. Steden zijn interessante werkplekken voor participatie. Het zijn de plaatsen waar alle kwesties van het huidige samenleven samenkomen, waarmee mensen te maken hebben, waar mensen initiatief voor nemen of waarvoor ze initiatieven steunen: duurzame ontwikkeling, sociale verhoudingen, verhoudingen tussen mensen van diverse ethnische afkomst, culturele vernieuwing, woonproblematieken, gezondheidsthema's, de effecten van de economische globalisering, onderwijsachterstand en onderwijsvernieuwing, de manier waarop het openbaar domein wordt aangepakt, de mobiliteitsproblemen, sociale uitsluiting... Rond al die thema's vormen zich in de stad netwerken van burgers, verenigingen, organisaties, ambtenaren en politici. Het zijn netwerken van doende en denkende mensen.

Met burgers bedoelen we niet enkel alle mensen die al dan niet tijdelijk in de stad wonen. Burgers zijn ook gebruikers, zelfstandigen die niet in de stad wonen maar er een zaak hebben, mensen die in de stad werken, mensen die diensten bezoeken (academies, cultuurcentra, sportvoorzieningen...). Burgers zijn veelvormig: 'de burger' bestaat niet, er zijn veel mensen met uiteenlopende houdingen en meningen. Burgers zijn ook veelzijdig: mensen hebben verschillende soorten capaciteiten.

We zeggen hier 'burgers zijn', maar we zouden beter schrijven 'burgers worden'. Net door participatie immers worden bewoners en gebruikers burgers van de stad. In en door praktijken van participatie, door zich met andere mensen de stad en de samenleving aan te trekken, krijgt stedelijk burgerschap vorm.

En wat is dan participatie ?

Participatie gaat voor ons over de manier waarop burgers en bestuurders in hun contacten met elkaar over thema's in de stedelijke samenleving praten en denken, over de manier waarop ze met elkaar deze thema's aanpakken, dus aan politiek doen en hoe daaruit uiteindelijk beleid groeit. Beleid is voor ons het geheel van keuzes die we in de samenleving maken om het samen leven te organiseren op allerlei vlakken: van de manier waarop we een speelplein inrichten in onze wijk, de manier waarop we ons verkeer organiseren tot de manier waarop we wereldwijde problemen aanpakken, zoals energie, milieuzorg, uitsluiting en migratie. Natuurlijk spelen verkozen politici en ambtelijke diensten een belangrijke rol maar zij hebben niet het monopolie over beleid. Gedragen beleid vergt betrokkenheid in de samenleving en bouwt op wat in die samenleving leeft. Veel problemen in onze samenleving zijn complex, omstreden, niet in simpele oplossingen om te zetten omdat elke oplossing en elke weg naar een oplossing zelf ook omstreden is. Daarom vinden we dat participatie een essentieel kenmerk van het beleid zelf is: doorheen discussie, debat en samenwerking vormt 'het beleid' zich: wat pakken we aan, hoe pakken we dat aan, waarom pakken we wat aan en wie neemt welke verantwoordelijkheid ? Participatie bevraagt en beïnvloedt mensen in hun denken en doen. Participatie betekent dat mensen doorheen interacties met andere mensen de samenleving op vele niveaus, op vele manieren en rond allerlei thematieken vorm geven. Zo wordt er gebouwd aan meningen van burgers, burgerorganisaties, ambtenaren, experts en politici en daaruit groeit maatschappelijk beleid. In dat proces rond mobiliteit, milieuzorg, sociale kwesties, ingrepen in de wijk, stadsprojecten,... komen meningen vaak voor het eerst tot stand. Niet iedereen heeft over alles meteen een mening. Als gevolg van processen van participatie veranderen meningen van burgers, van experts, van politici, van ambtenaren. In die processen worden inzichten geconfronteerd, komen verschillende manieren van kijken in interactie met elkaar, botsen ze, leiden ze soms tot scherpe meningsverschillen en soms tot consensus. Essentieel daarbij is de zorg voor diversiteit en voor insluiting, voor de wijze waarop verschillende mensen anders staan in en ten opzichte van zulke processen.

Participatie is 'deel zijn van' en 'deelnemen aan'

Participatie gaat er vooreerst over dat mensen 'deel zijn van' het samenleven. Het gaat erover of mensen behoorlijke huisvesting hebben, toegang tot degelijk onderwijs, tot de arbeidsmarkt, tot de gezondheidszorg, aan cultuur kunnen participeren. 'Deel zijn van' betekent dus toegang hebben tot alle aspecten van wat wij als 'het goede leven' beschouwen. Deelnemen aan betekent betrokkenheid, op initiatief van burgers of op initiatief van bestuurders, in processen van dialoog, discussie en conflict waar doorheen beleid wordt gevormd. In die processen moet het altijd ook gaan over rechten van burgers, over in- en uitsluiting: 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 maar etiketten en stereotiepen moeten worden vermeden. Mensen moeten niet in een groep of een sociologische categorie worden opgesloten. Er zijn mechanismen van uitsluiting en die moeten het voorwerp zijn van publieke discussie maar mensen moeten niet in stereotiepen worden gevangen. Mensen participeren op verschillende manieren. Participatie is ook sterk afhankelijk van de context en van waar het over gaat. Mensen evolueren ook in de tijd.

Participatie gaat over gedeelde verantwoordelijkheid

In het participatiebeleid gaat het over de rol en de verantwoordelijkheid van de burgers, over de manier waarop overheid en burgers kunnen samenwerken en hoe die samenwerking dan best wordt georganiseerd.

Burgers kunnen in samenwerking veel bereiken. De kracht van burgers en de kracht van burgerinitiatief zou veel meer als mobiliserende kracht in onze samenleving moeten gezien worden. De overheid moet niet alles zelf willen doen, ze moet ook geen initiatief uit handen nemen of initiatief in bureaucratie doen verstikken. Tegelijk moet de overheid dikwijls wel scherpe keuzes durven maken en rechtlijnig en krachtdadig optreden. Denken over

participatie betekent denken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid, niet vanuit een verdeelde verantwoordelijkheid. Het betekent kritisch nadenken over de rol van de burgers en de rol van de overheid.

Participatie gaat van bloembakken tot stationsomgevingen

Participatie gaat over moeilijke keuzes, niet alleen over de bloembakken in de wijk. Participatie is maar geloofwaardig als het ook gaat over delicate dossiers, over veel geld en veel macht, met stevige conflicten en lastige keuzes. Zoals stationsomgevingen, fijn stof, grote infrastructuurwerken met bruggen en (of) tunnels.

Participatie gaat over van buiten naar binnen denken

Participatie van burgers wordt vaak bekeken vanuit het standpunt van bestuurders: hoe kunnen we burgers beter bij onze plannen betrekken ? Veel zogenaamde participatie gebeurt op het ritme en volgens de agenda van het bestuur. Bestuurders in stadsbesturen en in stedelijke instellingen hebben snel de neiging om vanuit hun standpunt en positie beslissingen te nemen. De aanzet tot innovatie van participatie zoals wij dat zien, 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 denkende mensen participeren ? Inspraak steunt vaak op 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 ? Participatie vergt meer horizontaal denken: vanuit het standpunt en de kijk van betrokken burgers, vanuit wat er bij burgers aan initiatief leeft. Meer denken en handelen vanuit de leefwereld dan vanuit de wereld van bestuur en bureaucratie. 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. Een participatief beleid is daarom een beleid dat burgerschap (h)erkent en stimuleert, dat burgerschap ondersteunt en versterkt. Burgers zijn deskundig als het over hun eigen leven gaat. Alle burgers hebben daarom competenties.

Participatie is veel meer dan vergaderen

Participatie wordt vaak bekeken als activiteiten met woorden: 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. Participatie gaat ook over verandering in het hoofd van mensen, zonder dat ze daarom noodzakelijk 'iets doen'. Participatie van burgers is daarom doe-gericht: er verandert iets bij mensen en dat kan op vele manieren gebeuren.

Participatie is intelligente communicatie

Kwaliteitsvolle participatie heeft veel te maken met kwaliteit van communicatie: geloofwaardig, correct, tijdig, eerlijk, gemeend, keuzes motiveren en criteria aangeven die tot keuzes leiden. Luisteren betekent ook: niet meteen met het eigen antwoord komen dat al vooraf klaar lag. Het betekent mee-luisteren: de betekenis van wat mensen zeggen boven laten komen en dan daarop voortwerken. Dat geldt niet alleen voor bestuurders in relatie tot burgers maar ook voor burgers in hun onderlinge communicatie. Het is leren kijken, leren luisteren, leren zwijgen. Als mensen op die manier ernstig genomen worden en correct behandeld door de overheid dan begrijpen mensen ook dat keuzes nodig zijn, dat niet alles kan en dat belangen moeten gewogen worden. Communicatie is geen speelgoed voor marketing, het is de essentie van het participatiebeleid.

DE BURGERMAATSCHAPPIJ IN DE STAD

Wat is de burgermaatschappij ?

De burgermaatschappij is het 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. We hebben het over georganiseerde verenigingen en over tijdelijke acties. Het gaat om de grote landelijke culturele organisaties met een sterk geprofessionaliseerde werking tot zeer kleine lokale organisaties zoals majorettenverenigingen, amateurtoneel, muziekverenigingen,... Het gaat om de sportverenigingen met een professionele uitbouw tot de vissersclub, de aquariumvereniging, de vogelpikclub, het amateurvoetbal in bedrijven of in caféploegen. In de sfeer van het socio-economische zijn er de grote sociale organisaties maar ook de organisaties voor ontwikkelingsamenwerking, de coöperatieve bewegingen, de zelf-organisaties van armen en gehandicapten,... De lokale burgerinitiatieven omvatten organisaties die zijn ingebed in landelijke bewegingen (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, onderwijs,... tot de lokale burgergroepen in de media: stedelijke internetkranten, buurtgebonden websites, weblogs, lokale radio,... Die burgermaatschappij verschilt van stad tot stad. In de ene stad kan die levendiger zijn dan in andere of op bepaalde thema's of soorten activiteiten actiever dan elders.

Binnen elke stad evolueert de burgermaatschappij ook. We zien drie trends: informalisering, individualisering en netwerking. Informalisering betekent dat het klassieke beeld van organisaties vervaagt (permanent lidmaatschap, verkozen bestuursorganen met vaste bestuursfuncties) voor eerder losse en tijdelijke verbanden en engagementen van mensen. Individualisering betekent dat burgers een meer autonome houding aannemen en kritischer zijn in hun engagement. Een belangrijke toets is de meerwaarde voor de

eigen ontwikkeling: wat leer ik er, wat heb ik er aan ? Netwerken betekent dat er in de stad allianties en coalities tussen allerlei soorten organisaties en verenigingen groeien die zelf weer een nieuw type organisatie worden (zo zien we in steden samenwerkingsverbanden voor klimaatwijken, voor acties rond asielzoekers, voor woonproblematieken,...).

Kennis en debat over deze veranderingen horen bij het participatiebeleid omdat dit gevolgen heeft voor de manier waarop bestuurders in de stad de burgermaatschappij ondersteunen. Inzicht in die veranderende burgermaatschappij is voor bestuurders essentieel.

Waarom is die burgermaatschappij voor participatie zo belangrijk ?

De burgermaatschappij is humus voor participatie. Het is een sfeer waarin mensen burgerschap concreet beoefenen en op vele manieren met andere mensen aan politiek doen. Het is een sfeer van het concrete beleid door de manier waarop mensen zich inzetten en eigen verantwoordelijkheid opnemen.

De burgermaatschappij verenigt mensen in allerlei soorten organisaties: tijdelijk of permanent, groot of klein, zeer formeel of zeer informeel georganiseerd, rond om het even welk thema dat iets met activiteit in de stad te maken heeft. Zo versterkt het mensen; het ondersteunt hen om hun capaciteiten te ontdekken en te gebruiken; het versterkt het vertrouwen van mensen in andere mensen. De burgermaatschappij formuleert behoeften en vragen van mensen en werkt aan die vragen door mensen met elkaar te verenigen. Dat geeft betekenis aan wat mensen bezighoudt, het geeft betekenis aan wat in de samenleving gaande is.

De burgermaatschappij stimuleert het politieke in debat en actie: door mensen te verenigen rond thema's en acties in de stad, in de buurt of de wijk, door met mensen aan te pakken vormt de burgermaatschappij beleid.

Zo weegt de burgermaatschappij op bestuurders in allerlei instellingen en in het stadsbestuur. De burgermaatschappij vormt een kritisch tegengewicht ten opzichte van plannen van bestuurders maar kan daar ook een sterk draagvlak voor bieden. Wat in de burgermaatschappij gebeurt kan tot innovatie van beleid in de samenleving leiden. De burgermaatschappij is niet alleen een kritische stem ten opzichte van de overheid maar ook ten opzichte van bedrijven in de stad (door het sociaal overleg, door kritisch naar het gedrag van bedrijven te kijken). De burgermaatschappij maakt mensen ook sterker en kritischer in de private sfeer: ze draagt bij tot emancipatie. Een levendige burgermaatschappij zorgt voor dynamiek in de stad, op allerlei niveau en rond allerlei thema's. De burgermaatschappij zorgt voor leven in de stad, voor discussie, voor het agenderen van thema's, voor een sfeer waarin mensen zich aangesproken voelen, met van alles worden geconfronteerd dat doet denken, dat mensen met elkaar in contact brengt. Daarom is de levensvatbaarheid van de burgermaatschappij voor een participatieve cultuur in de stad zo essentieel.

Niet alle burgerorganisaties vervullen alle bovenvernoemde rollen. Het hangt ook vaak van de context af en kan verschillen van stad tot stad. De burgermaatschappij is niet neutraal: organisaties sluiten ook mensen in en andere uit. In de burgermaatschappij leven verschillende opvattingen over burgerschap door elkaar en die kunnen strijdig zijn. Ook in de burgermaatschappij kunnen organisaties te zeer op het eigen belang gericht zijn, zich defensief opstellen ten aanzien van vernieuwing, het streven naar grotere gelijkheid in ontplooiingsmogelijkheden, of ten aanzien van duurzaamheid... Daarom mag en moet ook de overheid kritisch zijn ten opzichte van dit soort mechanismen in de burgermaatschappij. Tot slot zien we de burgermaatschappij ook niet als exclusief of monopoliserend: 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.

Hybride burgermaatschappij

Burgerinitiatieven groeien de ene keer spontaan dan weer zijn ze verweven met of ondersteund door professionele organisaties, door gesubsidieerde vzw's, door stadsdiensten. Tussen privaat en publiek is een ruime grijze zone met veel interessante en innoverende praktijken. Burgers, organisaties en verenigingen, professionelen van instellingen en mensen van publieke diensten zijn in die zone vaak nauw met elkaar verweven in netwerken rond burgerinitiatief. De rijkdom van die zone zien en daar intelligent mee omgaan is essentieel.

Belangrijke delen van de burgermaatschappij zijn in de loop van de tijd nauw verweven geraakt met en in de overheid. Dat uit zich in stelsels van subsidiëring, erkenning, programmatie, overeenkomsten met overheden, controle en inspectie, overlegorganen,... Doorheen dat soort stelsels is ook een taakverdeling tot stand gekomen. Kritische reflectie daarover hoort bij het participatiebeleid en bij de organisaties zelf: zijn we zelf nog participatief bezig, hoe evolueert de verhouding tussen professionelen en vrijwilligers? Er is reflectie nodig over de positie van de overheid: kan het burgerinitiatief nog voldoende autonoom zijn? Hebben we als overheid niet teveel de neiging om succesvolle initiatieven dood te knuffelen? Domineert hier de logica van de overheid of de logica van de leefwereld van de mensen met en voor wie men werkt?

Vitale coalities

De stad leeft door vitale coalities. We denken dan op de eerste plaats aan coalities in de samenleving, tussen burgers onderling, tussen burgerorganisaties, bedrijven en private instellingen. De middelen voor vitale coalities hoeven ook helemaal niet van de stedelijke overheid (alleen) te komen. Er zijn veel middelen in de stad en die middelen zitten niet exclusief bij de overheid. Bedrijven, NGO's, burgers, verenigingen... kunnen bijdragen voor acties en fondsen en zo hun engagement tonen.

Vitale coalities kunnen ook tussen de burgermaatschappij en de overheid: die steunen op tweezijdigheid, op vormen van onderhandeld partnerschap, op afspraken over de rollen die de overheid en de burgermaatschappij zullen spelen, op geregelde evaluatie en bijsturing van deze afspraken. Door deze vitale coalities worden meer mensen anders bereikt, kunnen de private organisaties mensen bereiken die anders niet aan bod komen. Het woord 'vitaal' betekent dat de gedeelde verantwoordelijkheid niet tot een verstikkende omarming mag leiden. Omwille van het overheidsgeld kan de verleiding groot zijn bij burgerorganisaties om zich te sterk in te kapselen in de logica van de overheid en een verlengstuk van de stedelijke organisatie te worden. Het stadsbestuur kan haar instrumenten (geld, regelgeving, eigen ambities) gebruiken om de burgerorganisaties te zeer aan zich te binden en aan te sturen, waardoor de autonome kracht van het burgerinitiatief niet meer voldoende werkt.

Kritisch kijken naar vormen van ondersteuning

Elk stadsbestuur (en al haar instellingen) ondersteunt op verschillende manieren de burgermaatschappij: door subsidies, door infrastructuur ter beschikking te stellen, door de manier waarop vrijwilligers in organisaties worden ondersteund door diensten. Maar veel beleidskeuzes die de stad maakt kunnen gevolgen hebben voor de burgermaatschappij: hoe gaan we onze ouderenzorg organiseren in onze dienstencentra, hoe bouwen we onze wijkwerking uit, hoe werken we aan duurzaam energiebeheer,... Er is te weinig overleg met de burgermaatschappij in de voorbereiding van deze beslissingen en er is te weinig afweging over de effecten op burgerschap, op burgerinitiatief en op de burgermaatschappij. Dit is het soort debat dat we graag meer in de gemeenteraad willen zien.

De kritische beoordeling van het ondersteuningsbeleid zou een deel van het participatiebeleid moeten zijn om te vermijden dat deze ondersteuning te verstikkend werkt, om te vermijden dat de ondersteuning tot uitsluiting leidt omdat ze niet meer voldoende is aangepast aan evoluties binnen de burgermaatschappij of omdat ze systematisch bepaalde groepen burgers direct of indirect uitsluit.

Elke vorm van ondersteuning evolueert geleidelijk naar een vorm van routine. Routines blijven bestaan ook als de samenleving grondig verandert. Vanaf dan werken zulke ingesleten vormen van ondersteuning contraproductief: ze sluiten niet aan bij veranderingen in de burgermaatschappij en vormen dus eerder een rem dan een ondersteuning. Vaak is het ondersteuningsbeleid toch nog eerder gericht op denken vanuit de bestuurders en laat het te weinig innovatie en initiatief op eigen ritme toe. Het is vaak nog te klassiek en in zijn benadering te weinig divers.

Het ondersteuningsbeleid zou meer gericht moeten zijn op het ondersteunen van brede coalities en netwerkvorming tussen burgers onderling en tussen burgers en organisaties in de burgermaatschappij. Samenwerking en netwerking zijn essentieel voor breed bereik en voor diep bereik. Het ondersteuningsbeleid zou stimulansen voor samenwerking, projectwerking en netwerking moeten bevatten. We bevelen in het algemeen aan dat elke stad dit debat over het eigen ondersteuningsbeleid actief opneemt. Dit is evenzeer een thema voor debat in de gemeenteraad.

Werken overlegvormen ?

De overlegvormen met de burgermaatschappij veranderen meestal minder snel dan evoluties in het veld. Op die structuren van overleg zetten zich administratieve gewoontes vast: elke sector in de overheid krijgt dan bijvoorbeeld zijn eigen adviesraad (cultuur, jeugd, sport, milieu, gehandicapten, ouderen,...). Adviesraden kunnen sterke punten hebben: ze zijn duurzaam en niet projectgebonden, ze bouwen daardoor expertise op en kunnen netwerken voor belangenverdediging creëren tussen burgers en organisaties. Maar veel adviesraden steunen zelf nogal eenzijdig op het vertegenwoordigingsdenken: men moet lid zijn van een vereniging om lid te zijn van de adviesraden en om eventueel lid te worden van het bestuur. Dat soort getrappt vertegenwoordigingsdenken en dat soort overlegvormen staan haaks op evoluties van de burgermaatschappij in de stad. Adviezen van deze raden missen daarom vaak legitimiteit ook omdat ze zelf niet altijd participatief zijn opgebouwd. Het is niet altijd duidelijk wat adviesraden

doen: advies geven, besluitvorming beïnvloeden of belangen verdedigen ? Sommige adviesraden zijn daarom een deel van het probleem geworden, andere passen zich meer aan en dat verschilt van stad tot stad. Daarom moet deze 'overleg-infrastructuur' zelf ook geregeld voorwerp van discussie zijn. Dat is een keuze in het participatiebeleid. Publieke evaluatie is nodig. We bevelen een geregelde publieke audit aan van overleg- en adviesstructuren: werkt het nog, voor wie werkt het nog en op welke gronden zijn deze structuren nog legitiem ? Dat zijn bij uitstek vragen die tot debat zouden kunnen leiden in de gemeenteraden. Het gemeentedecreet verwacht dat ook van onze gemeenteraden.

PARTICIPATIE DOET DE STAD BEWEGEN IN DENKEN EN DOEN

Participatie gaat over vormen van betrokkenheid bij de stad waardoor mensen in denken en doen bewegen: het denken beweegt, het doen beweegt en dat alles doet de stad bewegen. Een bewegende stad is een gezonde democratische stad. Betrokkenheid is praten en discussie, uiteraard, maar betrokkenheid gaat ook over emotie; over veranderen van de manier van kijken; over initiatieven die mensen aan het denken zetten, die appèl doen op vaak onvermoede capaciteit van mensen, die mensen zin geven, letterlijk en figuurlijk.

Stadsbrede initiatieven

Met stadsbrede initiatieven bedoelen we alle initiatieven in de stad die de hele stad als object en platform voor participatie gebruiken. We denken aan programma's zoals 'Droom de Stad' in Antwerpen en de discussieronde over de Antwerpse Scheldekaaien; aan 'Gent Over Morgen'; aan het programma Stadsvisioenen in Mechelen; aan de actie van de Nieuw Vlaamse Alliantie over de West-Vlamingen in Gent; aan het programma B-Tours in Brugge; aan het stadsprogramma over de impact van diversiteit in Genk.

Geef stadsbrede initiatieven ruimte, tijd en onafhankelijkheid

Stadsbrede initiatieven hebben nood aan ruimte, tijd en aan onafhankelijkheid. Dan kunnen ze vernieuwend en verrassend zijn. Als er geen risico in mag zitten en als het voorspelbaar moet zijn dan werkt het niet. Als stadsbesturen zelf dergelijke campagnes starten is het daarom best om die de nodige zelfstandigheid te geven. Stadsbrede bewegingen vanuit de burgermaatschappij kunnen steun gebruiken maar dan wel afstandelijke steun. Stadsbestuurders moeten tegen scherpe woorden en ongezoeten kritiek kunnen. Als dat niet kan of mag dan is beter om er niet aan te beginnen, anders verliezen dergelijke campagnes hun geloofwaardigheid.

De middelen voor stadsbrede initiatieven kunnen maar hoeven niet op de eerste plaats van het stadsbestuur te komen. De sterkste campagnes zijn mogelijk deze die vanuit de burgermaatschappij zelf groeien, die de steun krijgen van een netwerk van organisaties en bedrijven. Ook dan treedt het stadsbestuur best alleen faciliterend op.

Stadsbrede plannen

In decreten staan vaak verplichtingen opgenomen om bij de opmaak van het cultuurplan, het milieuplan, het jeugdbeleidsplan, het ruimtelijke structuurplan,... stadsbrede participatie in te bouwen. Dat schept vaak problemen. Die verplichting kan vanuit planningsoogpunt nut hebben: het brengt thema's in de aandacht en kan voor meer systematiek in het beleid zorgen. Maar vanuit participatief oogpunt is de balans minder positief. We zien overwegend routineuze inspraaknummertjes en weinige echt stadsbreed debat, weinig interactie en weinig gesteund op wat in het veld leeft, weinig gericht op het activeren van burgers of op burgerinitiatieven. Ze zijn te zeer overheidsgericht of gestuurd door het sectorale overheidsdenken (elke administratieve sector zijn plan !) en ze zijn te zeer beperkt tot de papieren fase van de opmaak van plannen. Die plannen blijven dan ook vaak (ongelezen) papier. De opmaak van dergelijke plannen zou veel meer dan nu moeten steunen op wat mensen doen, wat mensen beweegt, waarmee mensen bezig zijn en tot welk initiatief mensen bereid zijn. Plannen zijn nuttig als ze (delen van) de stad in beweging brengen, als ze voortbouwen op wat gaande is, als ze voldoende flexibel inspelen op wat mensen al uitvoeren voor er een plan is.

Stadsprojecten

Participatie start vaak vanuit een concreet initiatief dat ergens over gaat en dat ergens plaats heeft. We noemen dat stadsprojecten en projectmatige participatie. We denken dan meteen aan ingrepen die met fysieke verandering van de stad te maken hebben, met breken en bouwen.

Projecten bekijken we echter ruimer: het gaat evenzeer over cultuur of over economie: een cultureel initiatief rond een wijkcentrum, de inplanting van een cluster van sociale economiebedrijven in een wijk, de inplanting van skate-infrastructuur, de inplanting van een asielcentrum,... Projecten zijn hefboomen die (delen van) de stad grondig veranderen.

Van wie zijn stadsprojecten ?

Stadsbestuurders zijn bezig met projecten, dat is de gewone manier van kijken. Maar stadsprojecten komen ook vanuit de burgermaatschappij: rond ruimte, rond infrastructuur, rond ideeën over de stad komen mensen samen, nemen ze initiatief. Stadsprojecten zijn dus geen monopolie van het stadsbestuur. Bij de uitwerking van stadsprojecten kunnen stadsbesturen ook het initiatief aan burgers laten. Bestuur en burgers kunnen rond stadsprojecten vitale coalities maken waarbij elk zijn rol speelt.

Maatwerk is de naam

Elk project is anders en daarom is participatie telkens weer anders en telkens weer maatwerk. Wat elders werkte of wat vroeger werkte, werkt niet noodzakelijk nog eens of op een andere plaats. Als de aanpak van participatie overduidelijk uit het receptenboekje van een ambtenaar of consultant komt, dan is er iets aan de hand. Als het gemeend is, dan moet er over zijn nagedacht en moet er moeite zijn gedaan om het op maat te maken van de concrete context van een project. Het is een handige kwaliteitstoets: is het maatwerk of confectie ?

Participatie is meningsvorming bij burgers en beleidsmakers

Goede participatie in projecten doet iets met opvattingen van mensen en met hun manieren van kijken. Meningsvorming, confrontatie van meningen, veranderen van mening: dat is waar het over gaat. En dat gaat over meningen van burgers, natuurlijk, en vooral dus van veel soorten burgers onder elkaar

maar het gaat ook over meningen van politici, ambtenaren en experts. Goede participatie doet iets met iedereen die betrokken is bij projecten. Slechte participatie is denken dat alleen burgers van mening moeten veranderen en dat de meningen van politici, ambtenaren en experts per definitie juist zijn en niet veranderbaar moeten zijn. Goede participatie leidt tot meningen en verandering van meningen bij iedereen.

Doen is plannen

Er zijn uiteraard goede technische plannen nodig maar stadsprojecten leven niet op papier alleen. Stadsprojecten zijn ingrepen in de stad, in het denken en doen van mensen en die ingrepen komen ook uit acties, uit de wijze waarop mensen bereid zijn zich te engageren. Participatie houdt ook in dat mensen zich het project kunnen toe-eigenen. Verhalen, emoties, ervaringen en engagement: ze zijn evenveel aandacht waard als tekst en wederwoord. Deze vormen van participatie moeten letterlijk de ruimte geven aan burgers om zich deze projecten en deze ruimte toe te eigenen. Ze zijn bij uitstek geschikt voor democratie-in-actie, voor mensen die zaken willen aanpakken, die door concrete acties en fysieke bijdragen ruimte maken. Participatie houdt ook ruimte in voor 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. Participatie kan kansen geven aan mensen die op de traditionele wijzen vaak niet gehoord worden maar die op deze manier wel zichtbaar worden.

We zien evenwel een groeiend gevaar voor weer nieuwe stereotiepe formules en nieuwe routines. 'We trekken nog een blik sociaal-artistieke werking open, dan kunnen mensen zich eens lekker creatief uiten' of 'gooi er maar wat cultuur tegenaan, dat is altijd sympathiek'. Als beleving van mensen niet meer is dan wat speelgoed of een laagje vernis, dan lijkt het verdacht veel op gratis spelen met de gevoelens van mensen.

Participatie vergt professionaliteit

Participatie in stadsprojecten aanpakken vergt professionaliteit. Daarmee bedoelen we niet dat professionelen vrijwilligers moeten vervangen. We willen daarmee zeggen dat over de aanpak van projecten ernstig moet nagedacht worden: over wie betrokken is of moet zijn en hoe dat kan, over wie waar in welke groep deelneemt, over wie het proces zal ondersteunen en hoe diensten daarbij betrokken zijn, over de betrokkenheid van de gemeenteraad (alleen maar om op het einde van het proces ja of nee te zeggen ?), over hoe dit alles geregeld wordt beoordeeld (gaat het goed zo, moeten we bijsturen), over wat we kunnen leren uit deze ervaringen en hoe we die ervaringen meenemen naar andere projecten.

De evaluatie en de bijsturing van de participatie bij stadsprojecten is volgens ons een opdracht van de gemeenteraad.

Participatie gaat over het toetsen van effecten van stadsprojecten

Stadsbesturen stellen zich bij stadsprojecten allerlei effecten voor (meer gemengde bevolking, betere mobiliteit, meer contacten in de buurt,...) maar die blijken vaak anders uit te vallen. Net daarom is participatie zo essentieel: omdat stadsprojecten danig ingrijpen in het sociale weefsel en in de beleving van mensen en plekken. Daarom is het ook zo cruciaal te weten hoe mensen naar hun leefomgeving kijken, wat van burger tot burger sterk kan verschillen. Het is niet omdat burgers naast elkaar wonen dat ze ook identiek naar hun omgeving kijken. Ze kunnen die heel anders beleven. Daarom is het ook zo essentieel dat de effecten van de stadsprojecten van bij het begin, tijdens het proces en zeker ook na de realisatie zichtbaar blijven en voorwerp van discussie zijn. Om effecten goed te zien is het essentieel om de situatie goed te kennen en vaak ontbreekt deze basiskennis al. Vervolgens is het essentieel dat effecten van stadsprojecten in overleg met de betrokkenen worden opgevolgd, ook in de tijd. Dat vormt vaak een bijkomend probleem: meestal gebeurt dat niet. De kwaliteit van uitvoering is niet altijd wat voorzien was en het gebruik dat mensen van ruimte maken is vaak

anders dan vooraf ingeschat. Gebruik en effecten zien en daarover overleg organiseren met burgers is een essentieel deel van participatieprocessen. Het zijn interessante vragen voor gemeenteraadsleden.

Participatie gaat over de strijd tussen processen van gemeenschapsvorming en procedures

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 door een vermenigvuldiging van dit soort procedures. Daardoor wordt nagenoeg alles voorwerp van juridische steekspelen, wat kan leiden tot misbruik ook door burgerinitiatieven die daarmee om het even wat willen tegenhouden. Klassieke openbare onderzoeken duwen burgers in de statische rol van de bezwaarde burger (wat zie ik allemaal niet zitten ?). Wat de burgers goed vinden komen we zo helaas niet te weten. Dergelijke procedures doorkruisen participatieprocessen en leggen er een hypotheek op. We vinden dat een nieuw evenwicht nodig is tussen procedures (besluitvorming via rechtsregels) en participatieprocessen. En dat evenwicht dreigt zoek te raken. Juridische procedures dienen voor individuele en collectieve belangenbescherming, participatieprocessen voor het opbouwen van keuzes gericht op het algemeen belang.

DE WIJK IN HET PARTICIPATIEBELEID

Soms lijken participatie en wijken wel synoniemen. Er is een risico dat de wijk een 'passe partout' wordt en dat participatie gelijkgeschakeld wordt met participatie op wijkniveau. Voor ons is participatie in de stad vanzelfsprekend breder maar participatie op wijkniveau is daarvan zeker een essentieel onderdeel. Kiezen voor wijken en participatie op wijkniveau vergen beiden een strategische keuze en mogen geen gemakkelijkskeuze zijn: 'waarom doen we dit eigenlijk en waarom doen we het zo?' moet helder zijn. Vier argumenten kunnen in die strategie een rol spelen. Elk van ons staat in één of andere relatie tot zijn directe fysieke omgeving, wat een eerste nuttig aanknopingspunt is voor participatie. Ten tweede kan de wijk (naast andere leefwerelden) een leerschool zijn om met vaardigheden van participatie om te gaan, om vooral te leren met andere mensen omgaan. Burgerinitiatieven op wijkniveau kunnen bovendien een bijzondere bijdrage leveren om zelf complexe problemen aan te pakken, soms beter dan wat het bestuur kan. En tenslotte kan een initiatief op wijkniveau de burgerzin stimuleren en zo bijdragen tot meer vertrouwen in onze samenleving.

Participatie op wijkniveau kan gaan over de fysieke en andere aspecten van de wijk (van bloembakken over het verkeer tot de grote ingrepen) en participatie in de wijk kan ook over de wereld gaan: van duurzame energie, over integratie tot aspecten van migratie of woonproblemen.

Maatwerk is (weer) de naam

Elke wijk is anders en daarom is maatwerk het leidend principe. De druk vanuit het stadsbestuur is groot om uniform te werken: overal hetzelfde doen zodat iedereen gelijk wordt behandeld. Maar omdat wijken verschillend zijn is aangepaste en bijgevolg ongelijke behandeling essentieel. Niet overal moet alles of op dezelfde manier. We weten dat dit een boodschap is die ook voor burgers moeilijk ligt: daarom is sterke communicatie en stevige motivatie over beslissingen zo essentieel. Maatwerken met wijken betekent

dat veel meer van onderuit moet worden gewerkt volgens de logica van het veld, volgens wat in de wijken leeft en beweegt of niet leeft en niet beweegt. Dat legt een zware druk op manieren van werken van stadsbesturen met een bureaucratie die liever uniform werkt, van bovenaf en volgens de logica van de eigen organisatie. Wijkwerking is daarom ook een gevaarlijk instrument: het kan als een boomerang werken omdat het verwachtingen oproept die niet stroken met de intenties van het stadsbestuur. Evaluatie van wijkwerking is daarom bij uitstek het werk van de gemeenteraad.

De wijk voelt niet voor iedereen hetzelfde

Burgers bekijken en gebruiken wijken verschillend. Bewoners kunnen de wijk op een heel andere manier beleven: alleenstaanden, een actief koppel zonder kinderen, kinderen uit verschillende milieus, mensen met en zonder handicap... allemaal zullen ze 'hun' wijk of aspecten van de wijk anders zien en beleven.

Het gaat trouwens niet alleen om bewoners, ook gebruikers van een wijk spelen een belangrijke rol in de beeldvorming en de communicatie over en in de wijk. Denk aan de vele middenstanders met een zaak in de wijk waar ze zelf niet wonen, of aan allerlei mensen die in de wijk werken en er dus evenmin wonen.

Participatie op wijkniveau betekent dat de verschillende betekenissen van de wijk boven komen en dat daarmee rekening wordt gehouden. De beleving, of beter, de belevingen van de wijk staan centraal en ook de manier waarop ingrepen of acties in een wijk door deze verschillende groepen worden beleefd. Dat betekent ook dat het 'afbakenen' van wijken delicaat is: tussen de afbakening door het stadsbestuur (bijvoorbeeld om overleg te organiseren) en de manier waarop mensen in hun hoofd en hun manier van doen wijken afbakenen, kan er verschil zitten. Flexibel omgaan met afbakenen van wijken is lastig maar nodig.

Wijk als beheersniveau of als leefniveau ?

Vele diensten en veel politici willen iets met of van de wijken. Ze trekken vaak apart de wijk in en ontmoeten dan elkaar daar, vanuit hun administratieve bevoegdheid of bureaucratisch afgebakend domein (voor mobiliteit, voor integratie, voor cultuur,...). Door de toegenomen politieke en ambtelijke professionalisering van de stadsbesturen neemt het risico toe op saucissonnering van wijken: de wijk wordt in plakjes gesneden vanuit de logica van bevoegdheidsverdeling. De wijk wordt dan een beheersniveau voor bepaalde doelen. Die manier van kijken staat vaak haaks op de integrale manier waarop mensen hun leefomgeving ervaren. De concrete en integrale beleving vraagt om denken van onderuit en maatwerk.

Over burgerinitiatief en wijkbudgetten

Het is een misverstand te denken dat alle steun voor burgerinitiatieven per definitie van het stadsbestuur moet komen. Ook andere actoren kunnen worden gemobiliseerd om zo hun verantwoordelijkheid voor de stad te tonen. Burgers kunnen via allerlei andere kanalen middelen mobiliseren waar ze verder autonoom over kunnen beschikken.

Waar het gaat over middelen van de stadsbegroting stellen we voor wijkbudgetten actief te gebruiken: het zijn stadsmiddelen die door burgers worden beheerd op initiatief van burgers. 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 bij het gebruik van dat geld spontaan worden gecorrigeerd door actie en reactie vanuit burgers en de burgermaatschappij.

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 voor een meer participatieve begroting. Belangrijk is dat als gevolg van dat proces mensen de tijd en de kans krijgen zich te organiseren om eventueel een wijkbudget voor hun acties te gebruiken. Via een tijdig opgezet en goed gecommuniceerd proces kunnen voorstellen in overleg met burgers worden opgebouwd die uiteindelijk in de definitieve stadsbegroting belanden, bijvoorbeeld voor een bepaald percentage van de begroting eventueel zelfs via fondsvorming op de stadsbegroting. De aanwending van die bedragen of delen van die begrotingsmiddelen kan dan operationeel worden uitgewerkt via wijkbudgetten. Op die manier zijn wijkbudgetten het product van dynamiek en actie, van onderhandeling en overleg. Dat moet de kwaliteit ten goede komen en dient in het belang te zijn van het bestuur en van de burgers die voor deze budgetten verantwoordelijkheid willen nemen. Of de uitwerking van wijkbudgetten zoals het nu in het gemeentedecreet juridisch is uitgewerkt (als een vorm van delegatie vanuit het stadsbestuur) daarvoor dan het best geschikt is, moet blijken uit evaluatie.

DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE MAAKT VERSCHIL

De manier waarop een stadsbestuur werkt en georganiseerd is, werkt door op praktijken en houdingen ten opzichte van participatie.

Een stadsbestuur dat intern bol staat van ruzies tussen politici, tussen ambtenaren, tussen politici en ambtenaren; een stadsbestuur dat gesloten is en geen interne kritiek verdraagt, zo'n stadsbestuur zal nauwelijks in staat zijn om met participatie om te gaan. Als het stadsbestuur intern niet participatief is, dan zal het dat naar de burgers ook niet zijn. Een stadsbestuur met een open cultuur, met goede interne communicatie en met een directe relatie tussen politici en ambtenaren, zal participatie niet alleen belangrijker vinden maar zal er ook meer open voor staan en er meer open mee omgaan.

Een stadsbestuur dat werkt met sterke scheidingen tussen de diensten en dat erg is opgedeeld, met weinig structuur van overleg of coördinatie, zal eerder vanuit de logica van de eigen diensten omgaan met participatie en met de burgermaatschappij, dan een stadsbestuur dat kritisch kijkt naar haar eigen organisatie en veel belang hecht aan projectwerking, aan samenwerking, aan communicatie tussen diensten.

Cultuur en structuur van stadsorganisaties zijn een deel van het participatiebeleid en een hefboom voor participatie.

Participatie: nood aan kritische zelfbevraging

De manier waarop een stadsbestuur denkt en doet en georganiseerd is, en de keuzes die het stadsbestuur maakt voor zijn aanpak en rol in processen van participatie, moeten zelf het voorwerp van overleg zijn. Participatie over het participatiebeleid betekent dat het stadsbestuur bereid is om met de burgermaatschappij te praten over het ondersteuningsbeleid en over de manier waarop vitale coalities functioneren; dat het stadsbestuur bereid is om met wijken te evalueren hoe dat nu gaat met die wijkwerking; dat een stadsbestuur bereid is om te leren van de manier waarop participatie in projecten is gelopen; dat colleges bereid zijn om met de gemeenteraad

te discussiëren over het participatiebeleid; wie bereiken we (niet), wat is de effectiviteit van wat we doen? Het betekent dat een stadsbestuur bereid is te luisteren naar de frontlijnwerkers: hoe ervaren ze daar te velde wat het stadsbestuur doet, plant, beslist heeft? Hoe ervaren zij hoe mensen reageren op projecten en op initiatieven van participatie? Hoe kan die organisatie beter van onderuit worden aangestuurd? Participatie in het participatiebeleid moet tot kritische evaluatie leiden van overlegstructuren en ingesleten routines in adviesraden, hoorzittingen en dergelijke. Om al die redenen is een geregelde publieke evaluatie van deze praktijken nodig en dat is voor ons de taak van de gemeenteraad.

Participatie op organisatiebreed niveau

Participatie raakt het geheel van de stedelijke organisatie en zou dus ook organisatiebreed moeten worden bekeken, beoordeeld en gepland. Dat gebeurt nu veel te weinig of zelfs helemaal niet: iedereen doet wel wat maar dat is niet organisatiebreed ingebed, wordt niet opgevolgd en wordt niet bediscussieerd. We zien vier elementen als onderdeel van het participatiebeleid.

Het gaat vooreerst om de kwaliteit van en de betrokkenheid van mensen als deelnemers bij de rechtstreekse basisdienstverlening. Die kwaliteit van omgang is belangrijk omdat ze 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 autonome rol zou moeten spelen dan nu het geval is.

Het gaat, ten derde, om het veel meer expliciet aandacht besteden aan en werk maken van een participatiebeleid als een deel van de strategische planning van de hele stad. Dat betekent vooreerst dat het over de relatie tussen alle diensten gaat. We stellen vast dat diensten vaak apart iets met participatie doen maar dat dit niet organisatiebreed wordt voorbereid, afgestemd noch beoordeeld. Dat gaat vervolgens over het hele netwerk van vzw's, intercommunales, autonome stadsbedrijven en publiek-private

samenwerking die rond het stadsbestuur zijn gegroeid. We stellen risico's vast op vluchtgedrag: de stad is wel nog verantwoordelijk maar schuift de verantwoording af naar schimmige tussenorganisaties waarvoor niemand nog verantwoordelijkheid lijkt op te nemen. Stadsbreed duidt dus op de stad en al de instellingen waarvoor de stad politiek verantwoordelijk is.

Tot slot, gaat het om de instrumenten en om het management: een veel meer doordachte beleidsmatige aanpak en bijsturing van de organisatie vanuit een participatief oogpunt. Dan hebben we het over de samenwerking met en de ondersteuning van de burgermaatschappij, de aanpak van projecten, de aanpak van de gebieds- of wijkwerking en de organisatie van stadsbrede initiatieven. De organisatie zou meer daarop moeten worden gebouwd en in de organisatie zelf moet dit professioneler worden aangepakt.

Enkele elementen van het stedelijke participatiebeleid staan elders in deze brochure en op een paar andere aspecten van dat participatiebeleid gaan we hier nog wat verder in.

Bouw uw organisatie vanuit 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,...). Naast ambtenaren gaat het ook over sleutelfiguren uit organisaties, diensten en instellingen (het opbouwwerk, het welzijnswerk) en over burgers die sleutelposities innemen door hun dagelijkse contacten. Al te zeer worden frontlijnwerkers als de laatste schakel bekeken: mensen die de instructies van de top moeten uitvoeren. Te weinig worden zij als eerste schakel gezien: 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 frontlijneringen 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 gericht moeten zijn om frontlijners te behouden en om hun werk te faciliteren. Zo willen we vermijden dat kennis snel verloren gaat, dat ervaring nooit continu wordt opgebouwd en dat we altijd opnieuw moeten beginnen. Frontlijners zijn essentieel voor het vertrouwen van burgers, en een gebrek aan beleid voor frontlijners kan er dan ook toe leiden dat burgers snel hun vertrouwen verliezen.

Maak van de gemeenteraad het forum voor het participatiebeleid

Het staat haaks op de politieke praktijken 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. Het gemeentedecreet kiest uitdrukkelijk voor versterking van deze rollen van de gemeenteraad. Ons pleidooi sluit daarbij aan. Een vernieuwd stedelijk participatiebeleid kan niet zonder een discussie over een versterkte gemeenteraad.

Gemeenteraadslid zijn moet boeiend zijn en moet sterke mensen interesseren, wat nu te weinig het geval is en steeds minder het geval lijkt te zijn. Ons inziens moet de gemeenteraad meer autonoom zijn in het bepalen van de grote keuzes van het participatiebeleid en een sterkere rol spelen in de evaluatie en de bijsturing van dat beleid. Gemeenteraadsleden moeten daarin ook veel meer zichtbaar worden voor burgers. Gemeenteraadsleden zouden een meer centrale rol moeten vervullen in processen van participatie en in de contacten met burgers. Waarom zouden raadsleden contacten met burgers of overleg met de burgermaatschappij niet voorzitten, in plaats van de burgemeester of een schepen? Participatiebeleid gaat over capaciteiten van burgers maar ook over capaciteiten van raadsleden.

Bij projecten of wijkwerking moet de gemeenteraad van bij de aanvang kunnen praten over de aanpak en tussentijds kunnen discussiëren over de gang van zaken. Dat alles veronderstelt zeker een beter management van de werking en van de agendavorming van de gemeenteraad. Het kan onder andere leiden tot een gemeenteraadscommissie voor participatie die dat organisatiebreed opvolgt en die met betrokken burgers discussieert en bijstuurt. Dit veronderstelt volgens ons ook de mogelijkheid voor stadsbesturen tot het invoeren van een aangepast statuut voor raadsleden, niet als het wondermiddel maar als een onderdeel van de herwaardering. Het gemeentedecreet zou die keuze mogelijk moeten maken.

Het gemeentedecreet biedt de gemeenteraden nu al in verschillende artikelen de mogelijkheden om het participatiebeleid kritisch te evalueren, om adviesraden kritisch te beoordelen, om het college en de ambtenaren bepaalde principes van participatie-aanpak te doen respecteren en om effecten van participatiepraktijken te beoordelen (voor de fijnproevers: artikelen 42, 99, 199, 200 en 265). Die artikelen worden veel te weinig gebruikt.

Werk met een participatieve begroting

Er is te weinig koppeling tussen de cyclus voor opmaak van de begroting en participatieprocessen. We bevelen daarom 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 en om mensen in beweging te krijgen.

DE ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID IN HET STEDELIJK PARTICIPATIEBELEID

Het stedelijk participatiebeleid staat niet op zichzelf maar is nauw verbonden met het beleid van de Vlaamse overheid. Het gaat om een moeilijke evenwichtsoefening tussen beide niveaus: tussen lokale dynamiek, lokaal maatwerk en lokale responsabilisering enerzijds en centraal geformuleerde rechten voor burgers, verplichtingen voor besturen anderzijds, eventueel nog gekoppeld aan centrale programma's ter stimulering en ter lering. De Vlaamse overheid heeft de macht om, binnen haar bevoegdheden, rechten van burgers te formuleren en lokale besturen tot participatie te verplichten. Maar hoe doet ze dat best, gegeven de zeer open interpretatie van participatie? Hoe kunnen verplichtingen zodanig worden geformuleerd dat ze ook echt zinvol zijn voor de lokale praktijk en dat ze ruimte laten voor lokale verantwoordelijkheid? Het is deels een principieel debat maar zeker ook een technisch debat: moeten rechten van burgers sector per sector worden geformuleerd en moeten verplichtingen in elke convenant worden opgenomen? Werkt dat, heeft dat geen averechtse effecten en weten we wel welke effecten dat heeft? We zochten 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.

De Vlaamse overheid speelt op verschillende manieren een rol in het stedelijke participatiebeleid. Vooreerst is het belangrijk dat de Vlaamse overheid zich bewust is van de impact van deze verscheiden rollen en dat ze deze rollen 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 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.

Decreten: maken ze lokaal maatwerk mogelijk ?

De Vlaamse overheid beïnvloedt het participatiebeleid door de keuzes van de manier waarop de lokale besturen zich moeten organiseren, vooral bepaald in het gemeentedecreet en het OCMW-decreet. Elke stad kneedt die formele kaders vanuit en naar de eigen cultuur, de eigen dynamiek, de eigen verhoudingen en tradities. In het algemeen laten deze decreten veel toe en maken ze weinig onmogelijk, wat volgens ons de juiste manier van werken is. De werkbaarheid van wat wel in de decreten is voorzien, moet wel beoordeeld en eventueel bijgestuurd worden. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de regeling van wijkbudgetten.

Evalueer wat u verplicht en praat er over

De Vlaamse overheid maakt in haar eigen bestuurlijke organisatie keuzes die grote invloed hebben op het lokale participatiebeleid. Door bijvoorbeeld vanuit de verschillende ministeries plannen met verplichtingen tot participatie op te leggen (milieu, mobiliteit, cultuur, jeugd, sport,...) neemt het gevaar toe van sectorale blindheid, wat leidt tot een stapeling van formele initiatieven die te snel routines dreigen te worden. De effecten van deze verplichtingen op burgers en op participatiepraktijken zouden in overleg tussen de Vlaamse overheid en de stedelijke bestuurders moeten worden beoordeeld. De beste beoordeling is deze in interactie vanuit de stedelijke praktijk. Meer rechtstreeks, gedocumenteerd en gericht praten, minder verschuilen achter papier.

Stimulansen vanuit de Vlaamse overheid kunnen werken en interessante effecten hebben. Een voorbeeld is de verplichting tot participatie die is ingebouwd in de betoelaging van stadsprojecten (in het stadsvernieuwingsfonds). Die verplichting is open en laat veel toe. De expliciete aandacht zorgt voor discussie, biedt de Vlaamse overheid ingangen om over de lokale praktijk mee te denken. 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. Als de Vlaamse overheid initiatief neemt dan zou het principe van maatwerk tenvolle moeten worden gehanteerd. Dat betekent dat de Vlaamse overheid de organisatorische uitwerking van participatie - initiatieven aan de lokale actoren moet overlaten. De Vlaamse overheid moet bijvoorbeeld niet bepalen wie er in overlegvormen moet zetelen. De Vlaamse overheid zou zich niet op het operationele niveau moeten begeven. Het overleg met de steden en stedelijke actoren kan als bewaking van deze principes dienen.

Stimuleert de Vlaamse overheid burgerinitiatief in de stad ?

De basisprincipes van ons advies zouden evenzeer de leidende principes moeten zijn in de Vlaamse regelgeving die de relatie regelt tussen (semi) private gesubsidieerde initiatieven in de stad en hun gebruikers (in het onderwijs, de ouderenzorg, de jeugdzorg, het welzijnswerk, de sociale economie, de culturele sectoren, de sociale huisvesting,...). Worden mensen door die regelgeving tot actie aangezet? Krijgen burgerinitiatieven in die regelgeving kansen? Wordt er gewerkt met processen van dialoog? Het is nuttig om te inventariseren op welke manieren de Vlaamse overheid zo in de stad interenieert en om na te gaan of er zicht is op de effecten van deze maatregelen. Het is nodig kritisch te toetsen of deze regelingen burgers sterker maken dan wel of participatie vooral wordt bekeken vanuit de logica van beheerders van instellingen of diensten.

Versterkt de Vlaamse overheid de stedelijke burgermaatschappij ?

Door haar eigen beleid en instrumenten heeft de Vlaamse overheid ook invloed op de burgermaatschappij in de steden. Dat kan door haar eigen subsidiebeleid zijn in de culturele sector, door haar algemene regelgeving die impact kan hebben op het ontstaan van burgerinitiatieven of door haar specifieke regelgeving ten aanzien van burgerorganisaties op het vlak van sport, welzijn, onderwijs,... De vraag is of de Vlaamse overheid zicht heeft op die effecten en of ze daarover in dialoog gaat met vertegenwoordigers

van de burgermaatschappij? Is de Vlaamse regelgeving en het Vlaamse ondersteuningsbeleid voldoende proactief? Speelt het voldoende in op veranderingen in die stedelijke burgermaatschappij (naar meer netwerking, meer informalisering, meer individualisering,...)?

Wij vinden dat de Vlaamse overheid lokale initiatieven rechtstreeks kan en mag ondersteunen. Participatie is geen monopolie van het stadsbestuur en een meer participatieve cultuur kan niet voorbij aan spanning, botsing en kritische houdingen. Waar het gaat om lokale initiatieven die door de stedelijke overheid of door de Vlaamse overheid worden betoelaagd, is het wel 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 zouden beide overheden de gemaakte afspraken niet mogen schenden door eenzijdige en rechtstreekse betoelaging.

Is de Vlaamse overheid zelf een participatief stedelijk bestuur?

Via haar bevoegdheid voor wegen en waterwegen, via projecten zoals stadsbossen, parkbeheer en beheer van natuurgebieden, komt de Vlaamse overheid rechtstreeks tussen en beslist zij over een stukje stad. Ze is dan zelf stedelijk bestuur. Hoe gedraagt die Vlaamse overheid zich dan zelf ten aanzien van participatie van de lokale samenleving en ten aanzien van participatie-initiatieven die eventueel parallel in de stad aan de gang zijn? Werkt de Vlaamse overheid dan samen met stadsbesturen of handelt ze eenzijdig? Hoe kunnen de Vlaamse en de stedelijke overheid beter samenwerken en 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? Een voordeel kan zijn dat op deze manier meer capaciteit vrijkomt en een ander 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. We pleiten daarom voor betere planning van de respectieve projecten, voor meer gestructureerde afspraken, voor gemengde projectteams, voor gezamenlijke afspraken omtrent communicatie en voor gedeelde kosten bij participatie-initiatieven. Initiatieven zoals de stadscontracten voor stadsprojecten 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.

COLOFON

Deze brochure geeft een samenvatting van het rapport van de Werkgroep Participatie “Burgerparticipatie in Vlaamse Steden, naar een innoverend participatiebeleid”, en is een uitgave van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, team Stedenbeleid.

De Werkgroep bestond uit experten uit het brede veld, politieke en ambtelijke sleutelfiguren uit de 13 centrumsteden en de VGC, en uit deskundigen uit de Vlaamse administratie.

De werkzaamheden van deze Werkgroep werden voorbereid en ondersteund door de Kerngroep Participatie, die bestond uit :

- Filip De Rynck, hoogleraar Bestuurskunde, Hogeschool Gent (voorzitter)
- Karolien Dezeure, onderzoekster Hogeschool Gent – Steunpunt (inhoudelijke ondersteuning)
- Simon Ashworth, stafmedewerker deskundigheidsbevordering vzw Stebo
- Linda Boudry, adjunct Vlaamse Bouwmeester
- Davy Callewaert, projectmanager strategische cel, stad Kortrijk
- Naima Charkaoui, coördinator Minderhedenforum
- Maria De Bie, hoofddocent Sociale Agogiek, Universiteit Gent
- Han De Bruijn, beleidsmedewerker afdeling Werkgelegenheidsbeleid, departement Werk en Sociale Economie, Vlaamse overheid
- Ann Demeulemeester, algemeen secretaris ACW
- Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen
- Luc Janssen, zaakvoerder o2consult
- Peter Jolling, beleidsmedewerker departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Vlaamse overheid
- Marianne Labre, consulente speelruimte en jeugdbeleid, Jeugddienst stad Gent
- Jorijn Neyrinck, coördinator tapis plein vzw
- Helmut Paris, verkeerspsycholoog afdeling Mobiliteit en Verkeersveiligheid, Vlaamse overheid

- Caroline Ryckeboer, beleidsmedewerker team Stedenbeleid, Vlaamse overheid
- Paul Salmon, kabinetsmedewerker Welzijn en Volksgezondheid, hoofd Sociale Zaken, stad Genk
- Geert Six, artistiek leider Unie der Zorgelozen, Kortrijk
- Marleen Van Ouytsel, raadgever Stedenbeleid, kabinet van de Vlaamse minister bevoegd voor het Stedenbeleid
- David Van Vooren, teamverantwoordelijke samenleving afdeling Welzijn en Samenleving, Vlaamse overheid
- Joke Vandenabeele, docent Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven
- 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

Depotnummer

D/2009/3241/152

Verantwoordelijke uitgever

Guido Decoster, Administrateur-Generaal
 Agentschap voor Binnenlands Bestuur
 Boudewijnlaan 30
 1000 Brussel

Grafische vormgeving en opmaak

Sylvie Van de Waeter
 Agentschap voor Binnenlands Bestuur

Druk en afwerking

Drukkerij Haletra, Houthalen - Helchteren

Deze brochure vindt u ook op www.thuisindestad.be

