

Participatie wordt ge(s)maakt!

Over de visie van politici en
ambtenaren op participatie



Karolien Dezeure
Filip De Rynck

Maart 2011

Inhoudstafel

1. INLEIDING	4
2. VISIE OP PARTICIPATIE	5
2.1. WAAROM PARTICIPATIE?.....	5
2.1.1. Theoretische duiding	5
2.1.2. Voor bestuurders spelen vooral instrumentele motieven	6
2.1.3. ... En niet zozeer normatief.....	8
2.2. WAT IS PARTICIPATIE?.....	9
2.2.1. Theoretische duiding	9
2.2.2. Welke participatie-instrumenten worden ingezet?	10
2.2.2.1. Nadruk op klassieke instrumenten	11
2.2.2.2. Minder nadruk op civiele participatie	12
2.2.2.3. Weinig kritische houding ten aanzien van de bestaande instrumenten	12
2.2.3. Participatie stopt bij de uitvoering	14
2.2.4. Geen schijnparticipatie	14
2.2.5. Resultaten versus de participatieruimte voor burgers	15
3. ROLLEN VAN SLEUTELACTOREN	17
3.1. ACTOREN ZITTEN NIET IN EEN VACUÛM	17
3.1.1. Theoretische duiding	17
3.1.2. Cultuuromslag is hangende maar is er nog niet	17
3.1.2.1. Participatiecultuur.....	18
3.1.2.2. Kennis over participatie	19
3.1.2.3. Belang van leidersfiguren	19
3.2. ROLLEN VAN AMBTENAREN	20
3.2.1. Theoretische duiding	20
3.2.2. Lokale politici trouw aan het primaat van de politiek	21
3.2.3. De rol van de frontlijnambtenaar	23
3.2.4. Verkokering	24
3.3. ROLLEN VAN POLITICI.....	25
3.3.1. Theoretische duiding	25
3.3.2. Rollen van uitvoerende politici	26
3.3.3. Rollen van gemeenteraadsleden	27
3.3.4. Met enige terughoudendheid.....	28
3.4. DE GEMEENTE IS NIET DE ENIGE SPELER IN HET VERHAAL	29
4. VISIE OP BEWONERS	30
4.1. THEORETISCHE DUIDING	30
4.2. HOOGGESPANNEN VERWACHTINGEN NAAR BURGERS TOE	31
4.3. ROLLEN VAN BURGERS VOLGENS POLITICI EN AMBTENAREN.....	31
4.3.1. Burgers denken NIMBY	32
4.3.2. Burgers hebben de kennis niet	33
4.4. Problemen bij het betrekken van burgers.....	33
5. BESLUIT	35
6. MEER LEZEN?	37

Lijst tabellen

Tabel 1: Instrumentele versus democratisch perspectief.....	6
Tabel 2: Instrumentele argumenten.....	6
Tabel 3: De participatieladder.....	10
Tabel 4: Individuele en sociologische beïnvloedingsfactoren	17
Tabel 5: Rollen van ambtenaren.....	21

1. Inleiding

In dit rapport geven we de belevingen en ervaringen van lokale politici en ambtenaren weer omtrent 'participatie' in hun gemeente, dorp of stad. Op basis van een analyse van een 25-tal interviews, afgenomen door Samenlevingsopbouw in het voorjaar van 2010, en op basis van de informatie uit de verdiepingstafels, georganiseerd in oktober 2010, komen we tot een aantal conclusies die inzicht geven in de manier waarop politici en ambtenaren naar participatie kijken.

Het rapport omvat drie delen. Eerst en vooral gaan we in op de visie van politici en ambtenaren op lokale participatie. Inzicht verkrijgen in deze visie is relevant, aangezien het de ruimte aangeeft waarbinnen burgers kunnen en mogen participeren, aangezien het aantoont waarom bepaalde keuzes omtrent participatie wel dan niet worden gemaakt,... In dit deel gaan we in op verschillende vragen: 'Wat is de aanzet om een initiatief in die richting op te zetten? Wat verstaan politici en ambtenaren onder participatie? Wat zijn hun verwachtingen ten aanzien van participatie? In het tweede deel gaan we in op de rollen die de verschillende sleutelactoren spelen in het participatief proces. In de literatuur omtrent burgerparticipatie is er een algemene consensus dat participatie andere verwachtingen creëert ten aanzien van de betrokken politieke en ambtelijke sleutelactoren. Er zijn al een aantal ideaaltypische rolomschrijvingen voor ambtenaren en politici gemaakt, maar tot nu blijkt hun rol in participatieve processen nog sterk onderbelicht te zijn¹. In een aantal onderzoeken wordt gewezen op de sterk sturende rol van de ambtenaren in participatieve processen, maar empirisch is er nog weinig grond voor te vinden. We kunnen spreken van een 'black box' die nog moet worden geopend. Vandaar dat het relevant is om na te gaan hoe lokale politici en ambtenaren hun eigen rol percipiëren en wat hun verwachtingen zijn ten opzichte van elkaar. In het derde deel tot slot, gaan we in op de burger. Participatie impliceert immers niet alleen een wijzigende rol voor politici en ambtenaren maar ook een actieve inzet van de burger. Maar hoe staan politici en ambtenaren ten aanzien van die burger? Hebben ze er vertrouwen in of net niet? Wat verwachten ze van de burger?

We willen hierbij nog twee opmerkingen maken. Ten eerste is het goed om bij het lezen van het rapport voor ogen te houden dat we ingaan op de visie van politici en ambtenaren ten aanzien van participatie. We belichten hier eigenlijk maar één kant van het verhaal. Deze visie kan daarenboven haaks staan op de ervaringen omtrent participatie die een organisatie, een bewonersplatform of een burger heeft met politici en ambtenaren. Vandaar dat de aanvulling met ervaringen van bewoners en Samenlevingsopbouw zelf nuttig is om vanuit verschillende invalshoeken naar lokale participatie te kijken. Ten tweede ligt de focus in dit rapport op het 'lokale niveau'. Heel wat (lokale) issues rond milieu, wegen, ruimtelijke ordening, vernieuwing, cultuur... zijn echter afhankelijk van andere beleidsniveaus. Er zijn maar weinig issues waar enkel en alleen het lokale niveau voor verantwoordelijk is. Dit relateert ook voor een stuk de ruimte waarbinnen burgers, maar ook lokale besturen, kunnen bewegen.

¹ Zie onderzoek van De Graaf (2009) en Lowndes et al. (2001). Het onderzoek van Van der Arend (2009) naar procesmanagers is een uitzondering op deze regel.

2. Visie op participatie

In dit eerste deel staan er drie vragen centraal: (1) Waarom kiezen politici en/of ambtenaren voor het opzetten van participatie-initiatieven?, (2) Wat verstaan ze onder participatie en (3) Wat hopen ze daarmee te bereiken?

2.1. Waarom participatie?

2.1.1. *Theoretische duiding*

Waarom gaat een lokaal bestuur over tot het inzetten van participatie? In de literatuur kunnen we grofweg twee perspectieven naar voren schuiven waarom lokale besturen de kaart van 'participatie' trekken: een instrumenteel en een democratisch perspectief. Een instrumenteel perspectief op participatie houdt in dat participatie als middel wordt ingezet om een beleidsdoel te bereiken. De lokale overheid geeft aan de burgers de idee dat ze invloed hebben op het beleid. Participatie wordt dus eigenlijk meer voor de vorm ingezet, maar feitelijk verwezenlijkt de gemeente haar eigen beleidswensen. Participatie wordt gezien als een instrument om draagvlak te verwerven (Hendriks & Tops 2001, Edelenbos en Monnikhof 2001). Het komt er dus op neer dat een lokaal bestuur participatie inzet omwille van instrumentele redenen eerder dan vanuit de gedachte dat burgers daadwerkelijk invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid. Let wel, ook dit kan positieve effecten teweeg brengen: mensen voelen zich betrokken en dit leidt tot een grotere tevredenheid. Daarnaast zorgt het sowieso voor direct contact tussen burger en bestuur en kunnen er (eventueel impliciet) heel wat zaken worden doorgegeven. Het zorgt dus voor een inhoudelijke verrijking van het beleid.

Naast de instrumentele benadering kan er ook vanuit een democratische benadering naar participatie worden gekeken. Participatie wordt dan niet zozeer als middel opgevat maar als een doel op zich. Het behelst een intrinsieke waarde. Een lokaal bestuur zet bijvoorbeeld participatie in vanuit de idee dat de betrokkenheid van mensen een basisvoorwaarde is (Edelenbos en Klijn 2006). Hendriks en Tops (2001) noemen dit de heroïsch-interactionistische benadering: "de nadruk ligt op de potentie van interactieve beleidsvorming om 'waardevolle' democratische interactie en participatie te genereren, om emancipatie te bevorderen, om mensen ongedwongen en op humane wijze met elkaar en de publieke zaak in verband te brengen". Het democratisch perspectief is in die zin een 'ideaaltype' maar in de praktijk zien we dat besturen vooral instrumentele argumenten naar boven halen om voor participatie te kiezen.

Onderstaande tabel vat deze perspectieven kort samen.

Tabel 1: Instrumentele versus democratisch perspectief

Instrumenteel perspectief	Normatief perspectief
Participatie als besluitvormingsmachine	Participatie als maatschappelijk ideaalbeeld
Inhoudelijke verrijking	Burgerbetrokkenheid, burger worden
Draagvlak	Legitimiteit
Participatie als dienstbaar aan het beleid	Participatie als recht
Participatie krijgt vorm op maat van het beleid	Participatie krijgt vorm op maat van de burger

2.1.2. Voor bestuurders spelen vooral instrumentele motieven

Waarom vinden lokale bestuurders participatie belangrijk? Uit de interviews komen volgende antwoorden naar voor: omdat participatie het beleid beter maakt, omdat het draagvlak creëert onder burgers en omdat het de gelegenheid heeft om 'bij te leren'. Participatie is dan een instrument in handen van en wordt bekeken vanuit het perspectief van de overheid. Uit de interviews blijkt zeer duidelijk dat dit de voornaamste redenen zijn waarom bestuurders overgaan tot participatie.

Tabel 2: Instrumentele argumenten

Argumenten	Ter illustratie (uit de interviews)
'Inhoudelijke verrijking'	Als bestuurder leer je zo wat er leeft
	Bijdragen aan het 'Bruto Dorpsgeluk'
	Er komen zaken op tafel die anders niet worden besproken
'Creëren van betrokkenheid'	Voorstellen zijn meer gedragen
	Als je burgers mee in bad neemt, wordt het 'hun project'
	Gevoel dat het gemeentebestuur hen niet uit het oog verliest
'Participatie als dienstbaar aan het beleid'	Discussiëren en argumenteren met bewoners leidt tot een grotere legitimiteit
	Plannen kunnen worden afgetoetst
	Door participatie worden een aantal zaken gerealiseerd waar we anders niet aan zouden denken

“Je verruimt je perspectief. Dat is het eeuwige verhaal van de these, de antithese en de synthese die je maakt. Het eeuwige verhaal dat je geest verruimt. Daarbij moet je steeds opnieuw terugkoppelen waarom je iets (niet) doet. Het wordt op die manier veel meer gedragen.”

“Bewonersplatforms zijn in de eerste plaats een beleidsinstrument om betrokkenheid te verhogen op het beleid.”

“Waarin ik geloof is dat als je de mensen erbij betreft, dat het dan hun project wordt en dat het dan sowieso meer slaagkansen heeft. Wanneer het vanop een ivoren toren op hen afgevuurd wordt, dat ze er niet bij betrokken worden dan is dat vreemd aan hen en zien ze alleen de kritiek die er altijd kan gegeven worden. Terwijl wanneer je ze zelf mee in bad neemt dan wordt het hun project en hebben ze ook meer betrokkenheid om het tot een goed resultaat te brengen en is er ook inzet vanuit de buurt.”

“Ja, maar ook dingen die gewoon niet gebeurd zouden zijn, was die werking met die bewonersplatforms er niet geweest.”

De bestuurders zien participatie dus vooral als iets ‘instrumenteels’. Dat is uiteraard geen verwijt en is ook niet negatief. Eigenlijk is het logisch dat bestuurders zo’n beeld hebben; het past namelijk perfect in onze representatiedemocratie: het primaat van de politiek wordt legitiemer als er participatie wordt ingezet. Daarenboven kan je met participatie, ingezet omwille van instrumentele redenen, ook heel wat resultaten op verschillende vlakken behalen.

Dat politici en ambtenaren vooral ‘instrumenteel’ denken, bewijst ook het feit dat de lokale besturen voornamelijk ‘externe triggers’ nodig hebben om bewonerplatforms, of andere participatie-instrumenten in te zetten. Een initiatief vanuit een lokaal bestuur om een participatief instrument in te zetten, gebeurt niet vanzelf – zo blijkt uit de interviews. Er is altijd wel een aanleiding om een bepaald instrument op te zetten. Meestal geven zowel politici als ambtenaren aan dat een financiële of wettelijke stimulus voor hen de doorslag heeft gegeven. Soms is de inzet van een persoon (bijvoorbeeld een ambtenaar) die er de fondsen voor zoekt al voldoende om een initiatief op te zetten of om politici te overtuigen om toch een participatietraject op te zetten. Naast de financiële en wettelijke stimuli, voelen zowel politici als ambtenaren ook wel aan dat de ‘tijden’ veranderd zijn en dat er meer nood is aan gerichte communicatie en wat zij noemen ‘participatie’. Tot slot kunnen ook participatie-initiatieven uit naburige gemeenten de druppel in de participatie-emmer zijn.

“We hebben ook leadersubsidies aangevraagd en daardoor moet je ook veel belang hechten aan participatie en inspraak.”

“Nee, maar het grote probleem is die communicatie, dat is nu de tijd waarin we leven, dat is nu eenmaal zo, de problemen worden ingewikkelder en het is ook daarom dat er een grotere communicatienood ontstaat, je moet de kans kunnen hebben om iets uit te leggen, hoe zit het nu in elkaar.”

“Er is een evolutie bij de bevolking voelbaar die met vragen en problemen zit. Ik spreek hier over de tijd toen de gsm en de e-mails – 10 à 15 jaar terug – nog niet frequent gebruikt werden. Gsm en email heeft mensen mondiger gemaakt op een bepaald moment, mensen grijpen er vlugger naar. Deze contacten worden overal gepubliceerd, je bent vlotter bereikbaar.”

“Bij cultuur is het decretaal bepaald om toch veel contact te hebben met de burger.”

2.1.3. ... En niet zozeer normatief

Zowel politici als ambtenaren halen een aantal elementen aan die in de richting wijzen van een meer normatief perspectief op participatie. Ongeveer de helft van de geïnterviewde bestuurders wijst erop dat burgers op die manier 'leren nadenken' over het algemeen belang. Bewoners 'leren' door de confrontatie met anderen, ze zien andere gezichtspunten. Ook bestuurders geven aan dat ze 'leren' door confrontatie met bewoners.

"Mensen zijn misschien wel gewend om te vergaderen, maar dat is niet hetzelfde als over andere thema's te beginnen nadenken. Er wordt veel van mensen verwacht. Ze moeten leren de stap zetten om te denken over hun gemeenschap, de moeilijkheid, naar bestuur, naar uitvoerbaarheid enzovoort."

"En dat zijn zaken die ik ook belangrijk vind natuurlijk als burger van een lokale gemeenschap, dat mensen bewuster gaan omgaan met een aantal dingen. En vandaar, een mengeling van mensen die al een brede kijk hebben, en mensen die dat nog niet hebben, dat dat perfect kan. Omdat de een de andere ook wel een stukje bevrucht. Ik heb dat wel gemerkt, dat veel mensen die daar regelmatig naartoe kwamen, dat die bewonersplatforms mee geëvolueerd zijn, in een groeiproces, en dat vind ik ook wel belangrijk."

Twee van de ongeveer 15 geïnterviewde politici geven aan dat ze participatie een basisrecht en -plicht vinden vanuit het bestuur. Ze doen dit omwille van verschillende redenen: uit overtuiging, omdat men denkt dat het wel eens 'goed' zou kunnen zijn, door vroegere ervaringen, omwille van een geloof in het kunnen van de burger. Politici en ambtenaren kiezen er dan voor omdat ze zelf denken dat dit goed is. Ze zijn dan ook bereid om er zelf in te investeren (zowel materiaal als zelf actief organiseren). Het is als het ware een reflex om mensen te betrekken. Een tweetal politici geven aan dat de stimulus eerder vanuit zichzelf komt door vroegere beroepservaringen of door hun persoonlijke ingesteldheid.

"... Wel natuurlijk, anders zou ik het ('inzetten van een participatie-instrument nvdr) ook niet gedaan hebben. Ik kom zelf vanuit het opbouwwerk, het buurtwerk. En ik was ervan overtuigd dat het de moeite loonde, gezien de situatie in X. De kleine deelgemeenten die eigenlijk wel achterblijven, of waar er bij de mensen toch het gevoel leeft dat ze achtergestoken worden. En voor een deel klopt dat ook wel, omdat ze politiek niet vertegenwoordigd zijn. In die zin vond ik het zeker de investering waard."

"Ik denk zelf dat middelen of geen middelen ons niet tegenhoudt. Ik denk dat het veel meer te maken heeft met een basisingesteldheid. Je ziet dat zitten of je ziet dat niet zitten."

Ook een aantal ambtenaren zijn gemotiveerd om trajecten op te zetten omwille van een normatieve visie.

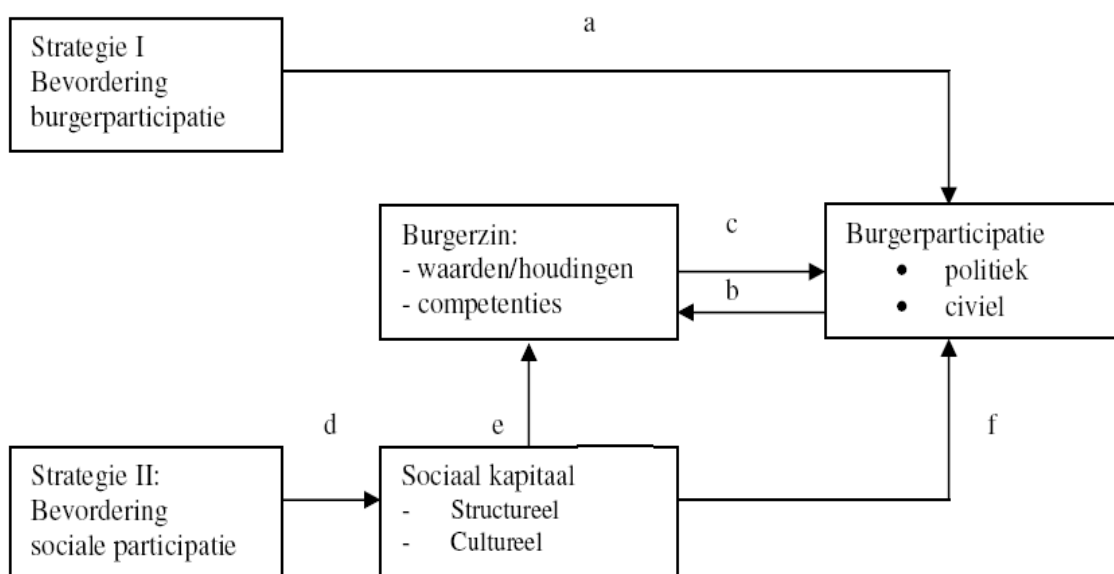
"Burgers hebben recht op participatie en ze kunnen het ook."

2.2. Wat is participatie?

2.2.1. Theoretische duiding

“Inspraak is dat je het mag zeggen als wij zelf al een idee hebben. Participatie is dat je als burger van bij de opbouw kunt beginnen, voor mij, maar ik weet niet wat het officiële onderscheid is.”

De quote geeft het al grotendeels aan. Het begrip ‘participatie’ kent veel verschillende inhouden. Vandaar dat we even teruggrijpen naar de theorie om na te gaan welke ladingen het begrip participatie dekt. We laten ons inspireren door Denters (2004). Lokale burgerparticipatie valt volgens hem uiteen in drie delen: politieke, civiele en sociale burgerparticipatie. Van politieke burgerparticipatie spreekt Denters als het gaat om de deelname van stedelingen aan het politiek-bestuurlijke collectieve besluitvormingsproces van de stedelijke overheid. Wij vertalen dit hier als de deelname van burgers aan participatieve instrumenten, ingezet door het bestuur (adviesraden, hoorzittingen, referenda...). Civiele burgerparticipatie gaat om activiteiten die burgers, alleen of samen met anderen, zelf ondernemen (zonder beroep te doen op de overheid). Voorbeelden daarvan zijn mensen die op het niveau van een wijk met elkaar afspreken voor buurtonderhoud, groepen die opkomen voor asielzoekers, mensen die zich organiseren om samen aan rationeel energiegebruik te werken, mensen die werken rond verkeersveiligheid in de schoolomgeving,... Sociale participatie is dan de participatie in een vrijwilligersvereniging, in een jeugdbeweging, het opnemen van mantelzorg voor een familielid... Het begrip wordt dus zeer sterk opengetrokken.



Bron: Denters, S., "Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap", 2005, Universiteit Twente & Kiss

Zoals bovenstaande figuur weergeeft, kan via twee strategieën de politieke en de civiele participatie worden aangewakkerd. Enerzijds is er een directe strategie door rechtstreeks initiatieven te nemen die de burgerparticipatie bevorderen (financieel, materieel, juridisch). Anderzijds kan het ook indirect door de sociale participatie te bevorderen, waardoor het sociaal kapitaal toeneemt, waardoor er meer burgerzin is en er automatisch meer aan burgerparticipatie wordt gedaan. De kwaliteit van en de bereidheid tot participatie staan in

direct verband met de oriëntatie of de burgerzin (Denters, 2004: 3; Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006: 3). Men neemt aan dat vooral het sociaal kapitaal tot de vorming van deze burgerzin bijdraagt: het vertrouwen dat mensen hebben in medemensen en in de politiek (de culturele aspecten van het sociaal kapitaal) en de deelname van mensen in het verenigingsleven, in de breedst mogelijke betekenis (de structurele aspecten van het sociaal kapitaal). In de literatuur neemt men evenzeer aan dat positieve of negatieve ervaringen met participatie ook mee het sociaal kapitaal vormen. Dat wil zeggen dat sociaal kapitaal wordt opgebouwd of afgebroken door 'de actie'.

In dit rapport richten we ons vooral op de politieke en de civiele participatie. Het valt buiten het doel van dit onderzoek om ons ook te richten op de sociale participatie, hoewel het bovenstaande ook wel aantoont dat dit een trigger kan zijn tot meer politieke en civiele participatie (dit kwam trouwens ook naar boven tijdens de verdiepingstafels). Bij de deelname aan de politieke participatie-instrumenten wordt er in verschillende onderzoeken vastgesteld dat vooral hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd worden betrokken². Er is, inzake participatie, dus een duidelijk probleem van representatie. Deze selectiviteit lijkt echter weg te vallen als ook de lokale civiele participatie wordt gemeten. Dan blijkt dat de meeste persoonskenmerken geen invloed hebben op het al dan niet participeren. Vrouw of man, hoog of laag opgeleid, werkloos of niet, blank of zwart, het maakt allemaal niet uit. Het is een interessante vaststelling dat in het brede kader van activiteiten veel mensen actief blijken te zijn (Dekker 2006). Daarenboven wijst onderzoek erop dat de civiele en maatschappelijke activiteiten aanleiding geven tot politieke participatie in meer formele structuren (adviesraad, hoorzitting, ...)³. Civiele participatie heeft dus de functie van een 'school of democracy' (Warren 2001).

2.2.2. Welke participatie-instrumenten worden ingezet?

Digitale debatten, publieke hoorzittingen, tentoonstellingen, burgerpanels, deliberative polling, dynamic mindmapping, elektronische consultatie, enquêtes, focusgroepen, burgerjury...(Koning Boudewijnstichting 2001, Loyens & Van de Walle 2006). Er bestaat een zeer grote diversiteit aan participatieve methoden die kunnen worden ingezet door de overheid. Ze verschillen onder andere in doel, procedure en participatiegraad (Van Asselt et al., Van de Kerkhof, 2004). Lowndes et al. (2001) stellen in hun onderzoek vast dat lokale besturen vooral vasthouden aan de traditionele methodes om participatie te organiseren zoals het organiseren van hoorzittingen, adviesraden en het rondsturen van informatie. De eerder innovatieve, deliberatieve methodes (zoals focusgroepen en burgerjury's) vinden echter nog maar weinig ingang in het bestuur. De interviews met de lokale bestuurders bevestigen het beeld.

Tabel 3: de participatieladder

Informereren	Consulteren	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Politiek en bestuur houden burgers op de hoogte van de genomen beslissingen. Burgers leveren	Politiek en bestuur bepalen beleidsrichting. Burger is gesprekspartner. Resultaten zijn	Politiek en bestuur laten burgers problemen en oplossingen formuleren. Ideeën hebben	Politiek, bestuur en betrokkenen komen samen probleemagenda en oplossingen overeen. Politiek	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de burgers. Politiek neemt de

² Dit wordt trouwens ook bevestigd in de interviews. "Soms stel ik vast dat er wel eens gebeurt dat vrijwilligers afhaken, die het niveau van denken in die stuurgroep te moeilijk vinden. En ik stel vast dat het allemaal nogal opgeleide mensen zijn die komen bij de stuurgroep."

³ Sluit ook aan bij de geïnterviewden die stellen dat politici meestal komen uit het maatschappelijke middenveld. Goede medewerkers in socio-culturele verenigingen groeien vaak door naar de politiek. Dit zijn mensen die in het verleden een goede Curriculum Vitae opgebouwd hebben (bv. als voorzitter van een KWB) en echt gewerkt hebben voor de vereniging (van stoelen zetten op een BBQ tot nadenken over het opmaken van een jaarprogramma).

Informereren	Consulteren	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
geen input.	niet-verbindende bouwstenen voor het beleid.	volwaardige rol in beleidsontwikkeling	verbindt zich aan oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming.	resultaten over, na toetsing aan specifieke randvoorwaarden.

2.2.2.1. Nadruk op klassieke instrumenten

Uit de interviews blijkt dat zowel politici als ambtenaren een zeer klassieke visie hebben op participatie: informeren, raadplegen en adviseren, telkens zonder bindende voorwaarden. Beide groepen hebben vooral aandacht voor de zogenaamde ‘politieke participatie’. In de interviews wordt er verwezen naar de klassieke politieke instrumenten. In die zin is de visie op participatie van de bestuurder relatief beperkt⁴. Met politieke participatie doelen we op de kanalen die het bestuur inzet om participatie van de burger te bevorderen.

Goede communicatie en informatie wordt gezien als essentieel. En in het kader van een goed participatiebeleid, is het geven van informatie al een belangrijke stap. Burgers kunnen pas echt participeren als ze geïnformeerde burgers zijn.

“Als stad moeten we gewoon luisteren wat ze te zeggen hebben, informatie geven en proberen mekaar te helpen. Voor de rest moeten ze daarin hun plan trekken.”

“Ik denk dat het belangrijk is dat we op mensenmaat uitleg gaan geven over dossiers en hen informatie aanreiken, ik denk dat dit belangrijk is en dat we dit soms nog te weinig doen, of toch te weinig op een verstaanbare manier.”

“In ons geval gaat dat hier over 95% informatie.”

Daarnaast wordt participatie ook gezien als het ‘consulteren’ van bewoners en bewonersgroepen.

“Men moet de bewonersgroep zien als iemand die ideeën heeft, ze moeten zichzelf zo zien en bereid zijn om met de overheid daarover te spreken en daarin in overleg te gaan.”

“Uiteindelijk is het de gemeenteraad die beslist. Het is nog altijd aan het college om een uiteindelijk voorstel te formuleren. En als je het opbouwt, en in de opbouw openstaat en luistert naar mensen en toffe ideeën krijgt, dan kun je toch alleen maar blij zijn...”

“Als bestuur moet je daar de volle verantwoordelijkheid in dragen. Bewonersplatforms kunnen problemen detecteren, doorgeven, maar moeten zich niet gaan uiten over oplossingen.”

“Wat wij doen is vanuit onze eigen kracht en de bestaande middelen zoveel mogelijk informatie en inspraak proberen te geven.”

In een aantal gemeentes wordt er ook geëxperimenteerd met nieuwe methodes zoals het organiseren van ‘ronde tafels’ voor de opmaak van lokale beleidsplannen.

“En dat was dan vrijwilligers zoeken, en ieder vrijwilliger moest zoveel mensen uitnodigen en bij hem of haar thuis nadenken. Het LSB hebben we op die manier gedaan. We hebben daar goed rond teruggekoppeld.”

In het boek ‘burgerparticipatie in Vlaamse steden’ wordt gepleit om woorden ‘zuiver’ te gebruiken. Er moet niet gezwaaid worden met ‘participatie’ als de bewoners enkel gevraagd is om inspraak te geven op een bepaald plan. Dat voorkomt misverstanden en verkeerde verwachtingen. Informatie geven is belangrijk, maar is op zich geen participatie. Inspraak

⁴ Diezelfde visie komen we ook tegen in de centrumsteden.

organiseren over een plan dat het stadsbestuur zelf heeft gemaakt en waar burgers eenmalig op mogen reageren, kan nuttig zijn maar is niet genoeg om van participatie te spreken. Participatie is gemeente tweezijdigheid, is een proces van discussie, van actie en interactie, het is interactie tussen burgers onderling, tussen burgers en bestuurders. Door participatie kunnen meningen vaak voor het eerst tot stand komen, kunnen ze veranderen en worden inzichten geconfronteerd (De Rynck & Dezeure 2009). Participatie mag dus niet voor om het even welk proces worden gebruikt.

“Participeren is, vind ik, echt meedenken van bij het begin. Zeggen wat je tegen gaat en wat je er zou willen aan anders zien. En inspraak dat noem ik zo van: vroeger, want dat is ook een periode waar wij doorgedaan zijn, hups, we hebben een plan voor een straat, het is af dat plan, het is al voor de gemeenteraad gekomen, en we gaan het nu een keer tonen.”

2.2.2.2. *Minder nadruk op civiele participatie*

Het ondersteunen of organiseren van civiele participatie wordt niet gezien als een verantwoordelijkheid van de politiek of de ambtenarij (misschien maar goed ook?). Wel valt het op dat de bestuurders meestal positief staan ten aanzien van mensen die zich zowel maatschappelijk als civiel engageren voor hun dorp of gemeente (zie ook de verdiepingstafels). Een klein aantal politici heeft expliciet aandacht voor civiele burgerparticipatie. Met civiele burgerparticipatie verwijzen we naar de (spontane) initiatieven, opgezet door burgers, gericht naar het beleid maar zonder tussenkomst van het bestuur: van het organiseren van straatbarbecues tot het opzetten van een wijkcomité of denkgroep, van het vegen voor elkaars deur tot het opnemen van sociaal engagement ten opzichte van hun buur. De respondenten verwijzen zowel naar ‘positieve’ civiele participatie-initiatieven zoals het beheer van een ontmoetingscentrum of het beheer van een stukje groen naast de deur als naar ‘negatieve’ civiele participatie zoals het feit dat mensen kunnen participeren door hun ongenoegen te laten blijken aan de hand van betogingen, de opmaak van een petitie; zwarte vlaggen uithangen... Participatie-initiatieven (zoals bewonersplatforms) kunnen trouwens dikwijls als trigger functioneren om civiel initiatief te stimuleren. Geëngageerde mensen komen immers met elkaar in contact en treden in discussie over beleidskwesties. Dit kan bij henzelf ook een stimulus zijn om zelf de handen uit de mouwen te steken.

Uit onderzoek blijkt de zeer ambivalente houding van bestuurders ten aanzien van spontane initiatieven vanuit burgers. Zolang het sociaal-culturele initiatieven zijn zullen bestuurders en ambtenaren er zich graag mee vereenzelvigen. De burger mag daarin dus zeer ondernemend zijn en het aantal technische vormen van ondersteuning zijn de laatste jaren daar ook rond toegenomen. Echter, als burgerinitiatieven zich mengen in lopende beleidszaken of een kritische houding aannemen en daarbij gebruik maken van niet-conventionele instrumenten wijzigt meestal ook de basishouding van het bestuur (Copus, Kalk & Egmond). Dat is natuurlijk een lastig punt: zittende politici voelen zich aangevallen terwijl dit soort maatschappelijke actie op lange termijn niet noodzakelijk negatief is voor de gemeente.

2.2.2.3. *Weinig kritische houding ten aanzien van de bestaande instrumenten*

Besturen hebben zo hun ‘klassieke’ instrumenten die ze inzetten en waar ze ook in de interviews en verdiepingstafels stevast naar verwijzen. Ze wijzen er ook op dat ze heel wat moeilijkheden ondervinden met deze instrumenten: zo wordt altijd dezelfde groep mensen bereikt, wordt er niet veel gedaan met de uitkomsten van zo’n adviesraad, is er altijd een dominante speler in de groep, ...

Er zijn dus veel ingesleten routines: het werken met adviesraden, met hoorzittingen,... Methodes en instrumenten die te lang identiek worden gebruikt en zelfs een hinder worden,

die niet langer aangepast zijn aan veranderingen in de samenleving. Daarom is het belangrijk dat de instrumentenkist van de gemeentebesturen regelmatig beoordeeld wordt (De Rynck & Dezeure 2009). Het is duidelijk dat de instrumenten – toch niet naar buiten toe – in vraag worden gesteld. Ze lopen en ze blijven ‘lopen’. Toch werpen de geïnterviewden een aantal bedenkingen op ten aanzien van de instrumenten. Ze wijzen vooral naar de adviesraden.

“Adviesraden moet je hebben omdat dat wettelijk geregeld is, maar is volgens mij onvoldoende als inspraakforum.”

“Ja, want klassieke adviesraden zitten eigenlijk een beetje op hun gat, vind ik.”

“De gemeenteraad heeft niets meer te doen, en adviesraden raken bij ons - jeugdraad, sportraad - compleet ontvolkt.”

Adviesraden zouden, zoals andere participatie-instrumenten, op beleidsniveau geregeld moeten worden beoordeeld. Bij gebrek aan evaluatie en debat kunnen adviesraden zelf gesloten werken en eerder een deel van het probleem worden dan ze bijdragen tot vernieuwing van participatie. Adviesraden zouden door de manier waarop ze aan adviezen werken, moeten bijdragen tot participatie. Uiteraard hebben adviesraden ook heel wat voordelen: ze zijn permanent en overstijgen op die manier het meer projectgebonden karakter van veel participatiepraktijken. Ze bouwen informatie op over meerdere jaren en halen daar continuïteit uit, deskundigheid en capaciteit. Adviesraden hebben echter ook nadelen: soms zijn ze qua samenstelling te beperkt en te weinig representatief voor de manier waarop een bepaald veld in de stad evolueert. Ze kunnen daarom niet geschikt zijn om als spreekbuis te functioneren voor een hele sector of doelgroep. Elke gemeente zou dus de werking van zijn adviesraden kritisch moeten nagaan en waar nodig ook ingrijpen (De Rynck & Dezeure 2009).

Een tweetal geïnterviewde bestuurders wijzen wel op het belang van maatwerk. Elke context is anders, elke sociale situatie is anders, de sociale situatie in verschillende dorpen of wijken verschilt ... Deze verscheidenheid betekent dat wat in de ene context werkt, dat niet noodzakelijk doet in een andere. Maatwerk in aanpak en proces is dus noodzakelijk. In een aantal gemeenten wordt er dan ook geëxperimenteerd met verschillende methoden en technieken om mensen te betrekken. Werkt het niet, dan wordt er iets anders geprobeerd.

“Je moet een formule vinden waarbij je je goed voelt, dat moet je per bestuur uitmaken.”

“Je moet je situatie per situatie aanpassen.”

Denken ‘op maat’ vergt ook het loskomen van blauwdrukken. Mensen hebben de neiging om ‘iets wat goed werkt’ over te plaatsen naar een andere omgeving. Echter, dat leidt niet noodzakelijk tot een ander succes. Geen enkel project van participatie is identiek dus kan de aanpak dat evenmin zijn. Debatteren over participatie van burgers vergt contextualisering en differentiatie. Het overnemen van good practices uit andere gemeenten is geen garantie op een goed resultaat. Het is eigen aan de professionele aanpak van projecten dat men geen genoegens neemt met het over nemen van modellen of modellen uit andere plaatsen te kopiëren. Situaties zijn anders, plaatsen zijn anders, mensen en hun onderlinge relaties zijn anders, het proces is per definitie niet voorspelbaar. Maatwerk is de aanpak en dus de stelregel. Confectie bestaat in participatieprojecten en –processen niet (De Rynck & Dezeure 2009).

2.2.3. Participatie stopt bij de uitvoering

Een andere vaststelling op basis van de interviews is dat participatie echt wordt gezien als een ‘starter’, bij de opmaak van plannen. Dit blijkt uit het feit dat participatie vooral wordt gezien als iets wat komt aan het begin van het proces. Een plan is echter vaak nog geen beslissing. De ervaringen van burgers of bewonersplatforms worden niet dikwijls meer benut bij het verdere verloop van het proces.

“Participatie, je kan daar vroeg aan beginnen hé, je moet niet wachten tot de laatste minuut, je moet daar vroeg aan beginnen.”

Tijdens het uitvoeren worden er in het verloop van het verdere proces opnieuw keuzes gemaakt (omwille van bijvoorbeeld budgettaire en technische redenen). Daarom is participatie die zich enkel beperkt tot de opmaak van plannen soms een schijnvertoning. Ook participatie tijdens de uitvoering lijkt echter voor bestuurders geen optie te zijn.

“Uitvoering ligt bij mij moeilijker. Echt uitvoeren, eens het beslist is, eens de plannen gemaakt zijn, dan denk ik dat het vooral gaat over eerder hinder beperken enzovoort. (...) Maar echt naar uitvoering, ik denk dat het te ver gaat, eens beslist en eens de aanbesteding gebeurt, we weten ook dat we een openbaar bestuur zijn die nogal strikt moet houden aan de wet op overheidsopdrachten. Eens het dossier zo ver staat, denk ik dat het niet meer kan.”

Nochtans biedt de uitvoeringsparticipatie bij uitstek veel meer ruimte en aangrijpingspunten voor andere vormen dan verbaal gerichte participatie. Verhalen, emoties en ervaringen zijn evenveel de aandacht waard als tekst en wederwoord. Uitvoeringsparticipatie zou letterlijk de ruimte moeten geven aan burgers om zich bij deze projecten de ruimte toe te eigenen. Uitvoeringsparticipatie is bij uitstek geschikt voor ‘democracy in action’, voor mensen die zaken willen aanpakken, die door concrete acties en fysieke bijdragen ruimte maken. Daarenboven laat uitvoeringsparticipatie ruimte voor civiele participatie, voor spontane vormen van maatschappelijke actie en organisatie gericht op uitwerking, inrichting, onderhoud, beheer, aanleg... Tot slot willen we ook opmerken dat er veel tijd kan zitten tussen de planvorming en de beslissing en de start van de werken. Intussen kunnen burgers zich al niet (meer) betrokken voelen, worden er wijzigingen doorgevoerd ... Het is op zijn minst noodzakelijk om burgers dan ook te informeren over de timing van projecten waarvan het plan, met hun inbreng, tot stand is gekomen (De Rynck & Dezeure 2009).

2.2.4. Geen schijnparticipatie

De bestuurders stellen dat ze ook met een aantal dossiers zitten waar geen inspraak of participatie meer mogelijk is. Indien om die reden nog maar weinig beslisruimte is, is het opzetten van een heus participatieproject enkel wat window dressing. Het is dan beter om de burger zo goed mogelijk te informeren over de gemaakte beslissingen. Bij andere projecten is de ruimte tot beslissen letterlijk en figuurlijk groot en onzeker: dan heeft intense participatie wel zin. Uit de interviews blijkt wel dat de geïnterviewde bestuurders dit hebben begrepen. Ze zien participatie wel als iets wat er enkel mag zijn als er nog iets kan/moet worden beslist.

“Je mag geen schijnprocessen doen en geen schijnadviezen vragen en geen schijnparticipatie laten plaatsvinden. Maar dan moet je er echt van in het prille begin bij zijn, dat gebouw komt vrij, wat gaan we er mee doen.”

“Is het theoretisch correct om te stellen dat participatie kan over een project dat eigenlijk zelfs in principe reeds beslist is?”

“Ik denk dat participatie daarentegen een stijfiguur is – om het zo te zeggen – die eerder met zorg moet toegepast worden, vooral omdat het zo moeilijk is.”

“Ja, je moet niet meer naar de bewoner gaan als je sporthal al volledig ingekleurd is en ingetekend is.”

2.2.5. Resultaten versus de participatieruimte voor burgers

De bestuurders ‘verwachten’ veel van de inzet van participatie-instrumenten. De resultaten zien ze relatief ‘groots’ hoewel er dikwijls wordt aan toegevoegd dat het uiteindelijke fysieke resultaat misschien niet anders zou geweest zijn zonder participatie. De voordelen die worden benoemd zijn de volgende:

- projecten worden projecten van bewoners – ondanks dat er misschien niet veel ‘inhoudelijks’ is veranderd.

“Je zou misschien, ik weet het niet, we hebben de vergelijkende oefening niet gemaakt, maar je zou misschien tot identiek hetzelfde resultaat gekomen zijn moest je gewoon met ambtenaren en politici rond de tafel grote plannen beginnen maken, maar het feit dat de bevolking erbij betrokken wordt, is het hun eigen project.”

“Het resultaat, wat brengt het op – en dat is het soms het ridicule eraan – het resultaat is meestal hetzelfde, het materiële is meestal hetzelfde zoals wij het zouden doen of zoals de bewoners het zouden willen, op het einde van de rit is dit hetzelfde, maar wat is er anders, het proces, het gevoel van de bewoners is anders, het gevoel dat ze iets hebben kunnen zeggen dat ze kunnen meedenken”

- minder weerstand
- meer gedragenheid

“Het resultaat is nu, denk ik, dat we goodwill creëren in het beleid voeren. Dat we als bestuur rapper kunnen zeggen waarom bepaalde zaken wel of net niet kunnen. Dat wij dat niet alleen zeggen, maar dat men ook mee begrijpt waarom iets niet kan.”

- stijging van het bruto dorpsgeluk / bijdrage aan sociale cohesie

“Het feit dat ze in het dorp ook gaan samenzitten met de groep die niet onmiddellijk vragende partij is en dan de mensen vanuit het bewonersplatform die het effectief vragen, dat je dan een soort van verzoeningsmoment realiseert, dat vind ik echt het mooiste van het ganse participatieproject. Dat is het mooiste, want wat wil je als bestuurder, dat de mensen tevreden zijn, dat is voor mij het belangrijkste.”

- wijziging van fysieke ingrepen

“Als je geen resultaat kunt tonen dan ben je in het ijle bezig.”

Ondanks de hoge verwachtingen, lijkt de participatieruimte op het eerste zicht niet zo groot.

- burgers mogen zich vooral uitspreken over zogenaamde ‘zachte’ thema’s (kleine aanpassingen, feesten, zaken ivm sociale cohesie)

*“Harde thema’s (milieu, wegen, infrastructuur) zijn geen issues voor bewonersgroepen”
“Het mag over alles gaan maar er zijn natuurlijk grenzen”*

- het mag niet gaan over persoonlijke zaken

Al geven zowel politici als ambtenaren aan dat ‘alles’ bespreekbaar is in de bewonersplatforms – en niet enkel de informatie die vanuit de stad komt.

“Alles mag aangekaart worden maar er moet ook samen geredeneerd worden. Je moet kunnen argumenteren en motiveren en open staan voor argumenten” (verdiepingstafel 18/10).

Verder valt het op dat de bestuurders dikwijls zelf niet zo goed weten waar de grenzen liggen. Nochtans is het belangrijk dat mensen een (flexibel) kader krijgen waarbinnen ze ‘werken’. Tot waar mogen ze gaan? Wat wordt er van hen verwacht? Misschien zien politici de mogelijke kaders zelf niet helder?

3. Rollen van sleutelactoren

Participatief beleid vraagt een andere houding van de verschillende betrokken sleutelactoren: politici, ambtenaren en burgers. Bij de start of de evaluatie van participatieprojecten wordt er vaak nogal eenzijdig naar de burger gekeken. In goede participatieprojecten dienen echter ook de meningen van politici, ambtenaren en experts ter discussie te staan. Uiteindelijk, als deze niet veranderbaar zijn, en niet ter discussie mogen staan, dan is er van een participatieproces eigenlijk geen sprake. Participatie bevroegt ieders rol en mening, dus ook van bestuurders en van experts. Dit wil niet zeggen dat bestuurders altijd en overal aanwezig dienen te zijn. Daarom dat het relevant is om eens stil te staan bij de rolinvullingen van politici en ambtenaren in participatieve processen. We gaan daarop in in het tweede en derde deel van dit hoofdstuk. Echter, niet alleen de actoren bepalen of het participatieproject tot een goed einde wordt gebracht; zo blijkt uit de literatuur dat de cultuur, de kennis, de wil ... mogelijke succesfactoren kunnen zijn. Daar gaan we dan ook op in in het eerste deel van dit hoofdstuk.

3.1. Actoren zitten niet in een vacuüm

“Als ik terug kijk naar vijf of zes jaar geleden is er al een enorm groeiproces geweest. We moeten nog meer de reflex maken om terug te vallen.”

3.1.1. Theoretische duiding

Als bestuurder en als ambtenaar, werk je niet in het ijlle. Er zijn heel wat randfactoren die bepalen wat je doet en waarom je iets doet. Ook met betrekking tot participatie worden er keuzes gemaakt die beïnvloed zijn door de omgeving. Stel dat er in een bepaalde gemeente al een bepaalde cultuur rond het werken met burgers bestaat, dan kan je daar niet zomaar komaf mee maken. Het is op deze randfactoren dat we in dit hoofdstuk ingaan.

3.1.2. Cultuuromslag is hangende maar is er nog niet

Opvallend is dat alle geïnterviewde bestuurders een aantal elementen aanhalen die het participatieproces in hun gemeente positief beïnvloeden. We geven hier de antwoorden van de verschillende bestuurders weer, ingedeeld in de theoretische categorieën.

Tabel 4: Individuele en sociologische beïnvloedingsfactoren

Individueel	Sociologisch		
	Politiek	Ambtelijk	Burgers
Persoonlijke ingesteldheid van politici, ambtenaren en burgers	Cultuur van openheid	Kennis	Beschikken van informatie
Voldoende kennis over participatie	Bestuurders moeten de lijn en de visie uitzetten	Ambtelijke openheid en reflex	Belang van burgertrekkers
Capaciteiten van burgers	Politici-trekkers		Representatieve groep van burgers

Ter info: tabel dien je, per kolom te interpreteren.

3.1.2.1. Participatiecultuur

“Het is een groeiproces. Ik sta volledig achter de keuze maar het is nog lang niet ingeburgerd bij alle niveaus, zowel niet bij beleid, als bij administratie als bij de bevolking.”

Eerst en vooral wijzen quasi alle bestuurders erop dat er een mentaliteitswijziging gaande is in de lokale besturen. Er wordt - meer dan vroeger - stilgestaan bij het feit dat mensen moeten worden betrokken. Het is echter voor de meeste geïnterviewden duidelijk dat men er nog niet volledig van is doordrongen, maar men ziet er wel het belang van in. Zoals eerder gesteld hebben recente initiatieven, zoals de bewonerplatforms, dit bewustzijn zeker aangewakkerd. Die cultuur van openheid is zeer belangrijk – zonder die cultuur is het opzetten van participatie-initiatieven geen evidentie.

“Daarnaast is er natuurlijk ook wel een stuk cultuuromslag nodig bij een aantal mensen, zowel binnen de administratie als binnen het beleid. En die cultuuromslag die zal wellicht slechts zeer geleidelijk verlopen.”

“Dat is nog niet geïntegreerd in het beleid zoals het hoort, zeg ik daar dan tegen.”

“Er is wel enige cultuur binnen de dienst om bewoners, laat ons zeggen, te informeren. Eerlijk gezegd moeten we ook zeggen dat het zo begint en soms ook zo eindigt.”

Quasi alle geïnterviewden (zowel politici als ambtenaren) geven aan dat de reflex tot participatie nog onbestaande is bij een groot aantal mandatarissen. Het moet altijd opnieuw worden ‘aangewakkerd’. Tegelijk wordt er aangegeven dat je ook met een kleine groep geëngageerde mensen een traject op gang kan zetten... Maar het is natuurlijk eenvoudiger als iedereen achter de idee staat. Tijdens de verdiepingstafel werd er gewezen op het feit dat men op het politieke niveau iedere zes jaar opnieuw dit bewustzijn moet ‘opbouwen’.

Een aantal politici heeft de indruk dat ook een groot aantal ambtenaren dit ‘bewustzijn’ nog niet met zich meedragen. Ze zijn echter ook wel zo eerlijk om toe te geven dat dit voor een stuk wel hun verantwoordelijkheid is in die zin dat ze soms te weinig de ambtenaren aanmoedigen en aansturen om initiatieven daaromtrent te nemen. Verder is het natuurlijk niet evident om in kleinere gemeentes met een beperkt korps er ook nog eens een extra ‘taak’ bij te nemen.

De ambtenaren hebben dan weer de indruk dat zij meer dan politici open staan voor het participatieverhaal. Dit komt in quasi alle interviews met ambtenaren naar boven. Wel stellen de ambtenaren telkens vast dat er, omtrent het opzetten van participatietrajecten, nog heel wat boven hun hoofden wordt beslist zonder daarin de administratie te raadplegen. Op die manier is het dan ook moeilijk om een goed traject op te zetten.

“Je moet veel tijd en energie in stoppen als ambtenaar om de politiek erin mee te krijgen. Als je op die manier wil werken, dan moet je het dossier goed voorbereiden, zodat je ze mee krijgt in het verhaal. Je moet het kunnen schetsen, vooruitblikken naar wat het zou kunnen worden.”

“Ik denk dat de werking van de bewonersplatforms nog niet helemaal is doorgesijpeld naar alle gelederen van de ambtenarij.”

Ook geven een aantal ambtenaren aan dat ze niet altijd gesteund worden door collega’s in hun participatie-aspiraties. De participatiecultuur is nog niet onder alle ambtenaren doorgedrongen, zoveel is wel duidelijk. Anderzijds is het ook een groei- en leerproces. Het vraagt nu eenmaal tijd en initiatief om een bepaalde cultuur ingang te laten vinden, dit zowel bij politici, ambtenaren als bij bewoners.

3.1.2.2. Kennis over participatie

Naast cultuur wordt ook de kennis omtrent participatie gezien als een belangrijke randvoorwaarde. Dit werd nog maar eens bevestigd tijdens de verdiepingstafels. Die kennis blijkt in de eigen gemeentelijke organisatie (dikwijls) nog te weinig aanwezig te zijn. Er is een duidelijke vraag naar vorming en opleiding omtrent participatie.

“We moeten beginnen bij de kennis. Zonder kennis geraak je nergens.”

Vandaar dat quasi alle bestuurders ook verwijzen naar de belangrijke rol die Samenlevingsopbouw speelt in het participatiegebeuren. Men verwijst echt naar de persoonlijke rol van de opbouwwerker die gezien wordt als een echte brugfiguur en essentieel in het welslagen van de participatieprocessen. Sommigen stellen expliciet dat ze ‘schrik’ hebben wat er zou gebeuren als het project van Samenlevingsopbouw ophoudt. Anderzijds zijn ze er zich ook van bewust dat een goed draaiend bewonersplatform bijvoorbeeld niet meer afhankelijk mag zijn van een externe organisatie.

“Ik denk, moesten we niet gewerkt hebben met een externe partner, dat de verleiding na een jaar om te zeggen we kijken er niet meer achter, niet vanuit onze kant van bestuur, maar vanuit de administratie, wel groot zou geweest zijn. Maar als je met een externe organisatie bezig bent en het bestuur wenst dat, ja dan kan men niet anders. Dan moet men wel mee.”

“De deskundigheid van Samenlevingsopbouw dat is volgens mij, wij zouden dat nooit kunnen, wij zouden iemand moeten aannemen. Jullie zitten met een know-how, echt waar in West-Vlaanderen die denk ik bij niemand kan geëvenaard worden.”

“Zoals ik daarnet zei hé, nu, het gaat dan weer over projecten, over middelen, maar het feit dat er iemand extern, vanuit een andere organisatie betrokken is, en die ook een stukje kan netwerken en vertrouwen binnen de structuur, dat is wel belangrijk. Het is een beetje onder het motto van kleine kinderen, vreemde ogen dwingen.”

3.1.2.3. Belang van leidersfiguren

Wat door de bestuurders ook wordt aangehaald is het belang van politici die duidelijk de kar trekken van het participatieverhaal. In quasi alle gemeentes is er een politicus die er zich persoonlijk toe engageert om ervoor te gaan.

“Het is een manier van werken die sterk verbonden is aan het soort bestuurders dat je hebt. Zowel mijn coalitiepartner als ikzelf hechten er ongelooflijk veel belang aan.”

Ook ambtenaren kunnen een trekkende rol spelen. Vooral als ze reeds, doorheen de jaren een credibiliteit opgebouwd hebben, is het makkelijker om al eens in te gaan tegen de reflexen van bepaalde diensten. Uit de interviews, maar ook tijdens de verdiepingstafels werd de rol van de stadssecretaris sterk belicht. Hij/zij is voor een stuk verantwoordelijk om zijn/haar personeel warm te maken voor participatie.

“Door het feit dat de stadssecretaris achter de methodiek staat, er in gelooft, kan hij stimulerend werken dat de diensten meer aanwezig zijn.”

De geïnterviewde bestuurders en ambtenaren wijzen ook wel op het belang van burger-trekkers. Ook zij zijn bepalende actoren in het participatieverhaal. De betrokken burgers zijn meestal burgers met een passie voor het dorp – en ze moeten er dikwijls heel wat energie en tijd insteken.

“Moest je allemaal X hebben of X, dan zou dat allemaal geen probleem zijn. Dat zijn mensen die weten hoe hun dorp in elkaar zit of hun wijk en die een beetje gedragen worden in de wijk en die geen politieke kleur hebben en ook niet willen.”

“Die een contact opgebouwd heeft met de mensen van het gemeentebestuur. Een bewoner, X, dat was niet per sé de voorzitter, maar als die sprak van de wijk, dan was dat X. Iedereen kende X ook en er zijn alle contacten en alle acties werden via hem gecommuniceerd naar het gemeentebestuur.”

In de literatuur wordt het belang van ‘every day makers’ niet onderschat. Dat zijn sleutelfiguren die centraal staan in de netwerken op lokaal niveau. Het zijn mensen die formele posities innemen (als schepen, raadslid, ambtenaar), maar ook mensen die in de informele netwerken centraal staan. In die posities transfereren zij voortdurend informatie tussen mensen, tussen burgers en bestuur, tussen bestuurders en diensten ook. De every day makers vinden snel hun weg, bemiddelen zelf achter de schermen van het bestuur, zorgen voor intermediaire communicatie tussen diensten en tussen politici.

3.2. Rollen van ambtenaren

“Dé ambtenaar, wie is dat dan? Ik kom hier en daar mensen tegen als ambtenaar waarvan je zegt van: Waw, chic. Tot mijn grote spijt komen we er ook wel eens tegen zowel intern als extern de organisatie van mensen waarvan je zegt van goh ja, wat is dan dé ambtenaar.”

3.2.1. Theoretische duiding

In de literatuur wordt er gesuggereerd dat participatief beleid een andere rolinvulling vraagt van de betrokken sleutelactoren (politici en ambtenaren). Participatie vraagt immers een zekere loyauteit naar de burger toe, maar tegelijk mag de ambtenaar ook ‘het primaat van de politiek’ niet uit het oog verliezen.

De mate waarin men als ambtenaar kan of wil tegemoet komen aan het welslagen van participatieprocessen heeft enerzijds te maken met de persoonlijke visie ten aanzien van democratie, de persoonlijke ervaringen en vaardigheden waarover men beschikt (zie eerder). Anderzijds spelen ook de visie, het beleid en de ervaringen van de institutionele omgeving waarvan men deel uitmaakt een belangrijke rol. De ene organisatie zal bijvoorbeeld sterker gericht zijn op onderhandelende besluitvorming dan de andere, die eerder een hiërarchisch model hanteert (Crabbé en Leroy, 2003). De ene ambtenaar zal zichzelf ook eerder zien als neo-weberiaans bureaucraat, als iemand die de regels respecteert en volgt, terwijl de andere meer voelt voor de rol van procesbegeleider of zelfs procedurebreker.

Kalk en De Rynck (2003) vatten de ontwikkelingen op lokaal niveau samen in een schema waarin vier ontwikkelingsrichtingen voor de lokale democratie worden onderscheiden die ze onder andere kenschetsen aan de hand van de verschillen in posities van de meest betrokken actoren en de stijl van besturen. Afhankelijk van het soort democratie, neemt de ambtenaar een andere rol aan. In de representatieve democratie liggen de rollen redelijk vast. De bestuurders zijn gekozen om te besturen en voelen zich daartoe ook gelegitimeerd. Zij zetten directief de lijnen uit en sturen hun ambtenaren aan die, in overleg met de bestuurder maar veelal zonder betrokkenheid van de raad, tal van beslissingen voorbereiden. In een inspraakdemocratie zijn er al pogingen om burgers bij het beleid te betrekken. De ambtenaren zijn in dergelijke participatieprocessen een belangrijke actor. Zij verstrekken de nodige informatie aan de burgers vooraf en tijdens het beleidsvormingsproces. In een interactieve democratie vervullen ambtenaren een dienstbare en ondersteunende rol naar meerdere partijen in het proces. Zij werken zowel de ideeën en

uitgangspunten van het college uit, als de opvattingen die door burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties naar voren worden gebracht. In een directe democratie treden ambtenaren vooral faciliterend op naar burgers toe.

Tabel 5: Rollen van ambtenaren

Kenmerken	Vormen van democratie			
	<i>Representatieve democratie</i>	<i>Inspraakdemocratie</i>	<i>Interactieve democratie</i>	<i>Directe democratie</i>
Positie ambtenaren	voorbeslisser	Actor	Dienstbare adviseur	Ondersteuner

Bron: De Rynck, F. & Kalk, E. (2003). Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse steden. In: Witboek Stedenbeleid. De eeuw van de stad. Voorstudies. Over stadsrepublieken en rastersteden. p. 468.

Het is dan ook de vraag hoe lokale politici de rol van de ambtenaar percipiëren en hoe ambtenaren hun eigen rol zien in participatieve processen. Dat vormt het onderwerp van onderstaande paragrafen.

3.2.2. Lokale politici trouw aan het primaat van de politiek

In de Vlaamse politieke cultuur lijkt het primaat van de politiek te domineren, ook in de manier waarop bestuurders naar ambtenaren kijken. Ambtenaren moeten niet teveel initiatief nemen aangaande participatie, maar moeten vooral uitvoerend ten dienste staan. Naar het model van Kalk & De Rynck zijn het dus vooral voorbeslissers en actoren en niet zozeer dienstbare adviseurs of ondersteuners. De rol van de ambtenaar is zeer sterk afhankelijk van het beeld of de bedoeling van de bestuurder.

“Voilà, uw ambtenaren volgen je beleid en je visie of dat zou toch moeten.”

“Heel het verhaal dat ik vertel is het gevolg van een attitude, van een engagement, van een visie. Dat komt er maar in op het moment dat er mensen gekozen zijn waarmee je op dezelfde golflengte zit en die mensen hebben dan als ondersteuning om dat beleid uit te werken hun ambtenarenkorps.”

“Laat dat doen door, met alle respect, een doorsnee ambtenaar die dat erbij krijgt, dan lukt dat niet.”

De redenen die bestuurders aangeven waarom ambtenaren niet zelf het voortouw nemen in participatieve processen, zijn divers. De eerste reden is de overbelasting van het ambtenarenkorps. De tweede reden is dat het lokaal bestuur te weinig middelen heeft om over te gaan tot participatieve processen. Ten derde zouden ambtenaren ‘te weinig inzicht en voeling’ hebben met participatie en daarenboven niet genoeg kennis hebben. Tot slot is er ook de mening dat het gewoon niet tot het takenpakket van de ambtenaar behoort. Een aantal bestuurders stellen dat zij wel een verantwoordelijkheid dragen in het feit dat hun ambtenaren niet mee zijn in het participatieverhaal. Uiteindelijk zetten zij ook niet actief de lijnen uit.

“Natuurlijk we zijn een kleine gemeente met beperkte bestuurskracht en draagkracht. De ambtenaren hebben geen traditie in dat verhaal. Van ons mogen ze er altijd bij zijn, anders kan ik het ook begrijpen dat ze hun werk doen. Niet iedereen staat daar voor te springen. Het is ook individueel. Het is ook geen cultuur vanuit het verleden.”

“Ambtenaren niet zo dicht bij bevolking, dat is een taak van de politiciers”

“Er zouden meer ambtenaren kunnen komen zodat je ambtelijk meer ondersteund wordt maar wij kunnen dat niet betalen dus dat is niet realistisch.”

“Er zit geen enkel ambtenaar te wachten op meer werk ; we moeten zeggen gelijk het is.”

“Uit hun eigen doen de ambtenaren dit nog niet, maar het groeit ook wel”.

“Ik zie intern bij ons weinig ambtenaren die wellicht in staat zullen zijn om op een goede manier een participatief proces voor een stuk te gaan begeleiden en daarom niet omdat die mensen dat niet kunnen maar omdat die mensen niet echt duidelijkheid hebben over wat hun positie is, wat ze mogen en niet mogen.”

“De politiciers moeten ons stimuleren. Indien zij openstaan voor de ideeën van bewoners en hun ambteanren aanzetten om contact te maken met bewoners, dan zullen zij daar ook eerder voor openstaan. Maar als het blijft zoals nu, dan zullen ambtenaren niet snel geneigd zijn om zelf de stap te zetten naar de bewoners.”

Een tweetal politici zien de ambtenaren dan wel weer als belangrijke actoren in het participatiebeleid. De ambtenaren dienen dan vooral politici wakker te houden en attent te maken op de participatiemogelijkheden. Ze moeten er nog altijd zelf niet echt initiatief rond nemen. Wel moeten ze daarvoor een duidelijk mandaat krijgen van de politiek. Trouwens, ook ambtenaren percipiëren zich vooral als ‘civil servant’, en meten zichzelf een rol als dienstverlener toe.

“Een ambtenaar met gezond verstand gaat dat moeten voor zichzelf invullen wat dat er nodig is denk ik. We moeten wij daar niet in alles willen tot in de puntjes regelen en nu ga je het schriftelijk doen en nu ga je ter plaatse gaan. Een goeie ambtenaar voelt dat aan.”

“Eigenlijk moet een dossierbeheerder ook, vanaf dat het dossier prematuur is, moet hij de reflex maken en zeggen van, schepen of secretaris, vind je niet dat we ook die dienst, die adviesraad of dat bewonersplatform erbij moeten betrekken of om advies vragen of aan hen voorleggen.”

“Ik vind de rol hier van een ambtenaar, en dat mag voor mijn part zelfs een politiker zijn, maar een ambtenaar die het mandaat krijgt om laat ons zeggen een beetje de ombudsfunctie waar te nemen, die een beetje onafhankelijk kan zeggen aan het schepencollege ‘jullie moeten dat naar voor brengen’, of ‘dat is niet gebeurd’... Die de motor warm houdt.”

“En dat kun je onder andere laten doen door een ambtenaar een stukje de mogelijkheid te bieden om dat ook te formuleren, om dat ook te kunnen zeggen. De schepen er op attent te laten maken van kijk.”

“We gaan zeggen X heeft altijd wel een stuk de functie op zich gekregen, hij heeft daar ook veel tijd en energie ingestoken, dus beleid stond er ook achter, we moeten dat ook durven zeggen. De schepen die zich daarmee bezig hield, stond er ook wel achter en nog altijd. Maar ik heb wel een beetje het gevoel dat alles aan het verwateren is nu.”

Sowieso is het goed dat politici beseffen dat ambtenaren uiteraard niet neutraal zijn en enkel trouw uitvoeren. Hun impact op processen is vaak erg groot (ppt Kluwer, De Rynck & Boudry 2007): zo kunnen ambtenaren bepaalde stemmen in het debat luider laten klinken (perceptie-beïnvloedend), daarnaast hebben ze een betere kennis van dossiers doordat ze er langer mee bezig zijn dan een aantal politici (kennis is macht), ...

“Alle acties van de raad worden ten eerste gezegd door een ambtenaar en ten tweede ook uitgevoerd.”

“De administratie’ bestaat ook niet. Het zijn allemaal individuen met een eigen karakter, met hun eigen fouten en gaven, en eigen agenda’s. En de mate van openheid over de eigen agenda, dat is al veel bepalend natuurlijk.”

“Ik merk toch dat ik als ambtenaar een ongelooflijk grote stempel kon drukken, dat heeft natuurlijk ook te maken met persoonlijkheid.”

Ongeveer de helft van de bevroegde ambtenaren ziet voor zichzelf een (belangrijke) rol in het participatieverhaal weggelegd: als doorgeefluik tussen burger en bestuur, als contactpersoon voor burgers en bestuur, als doorgever van ‘punten’ aan het bestuur, als coördinator bij vragen van burgers.... Ze zijn er zich wel allen van bewust dat ze voor het gemeentebestuur werken en dus soms wel eens in een meer lastige positie zitten als er vragen vanuit burgers komen die niet stroken met het gemeentebeleid. Ook tijdens de verdiepingstafels konden we vaststellen dat ambtenaren er hun eigen agenda en idee op nahouden en dit ook, via informele, niet altijd zichtbare weg, trachten aan de man te brengen. Als ze echt willen gaan voor het opzetten van een bepaald participatietraject, dan houden ze er ook hun eigen methoden op na om de bestuurders daarvan te overtuigen. Zowel ambtenaren als politici geven aan dat hun credibiliteit en mogelijkheden wel groeien naarmate de staat van dienst en de verdiensten in de organisatie.

“Ja, ik ben altijd een beetje de buffer tussen de mensen zelf en het beleid. Naar die projecten toe: wij begeleiden die projecten van bij de start tot op het moment van de uitvoering.”

“Je moet veel tijd en energie in stoppen als ambtenaar om de politiek erin mee te krijgen. Als je op die manier wil werken, dan moet je het dossier goed voorbereiden, zodat je ze mee krijgt in het verhaal. Je moet het kunnen schetsen, vooruitblikken naar wat het zou kunnen worden. Als je het tastbaar en zichtbaar kunt weergeven wat je bedoelt, dan zal je hen meekrijgen.”

“Ik ging in tegen het advies van de technische dienst. Het college is me daarin gevolgd en de technische dienst moet het nu uitvoeren.”

3.2.3. De rol van de frontlijnambtenaar

In gemeentelijke participatieprocessen worden, ook in kleinere gemeentes, met mondjesmaat ‘frontlijnambtenaren’ ingezet zoals een wijkwerker e.d. Het gaat daarbij om ambtenaren die een specifiek mandaat krijgen om met bewoners te werken (omtrent participatie) en daar ook andere diensten voor mogen wakker schudden.

“Nee, daar is het de wijkwerker die het moet doen. Dit is zijn taak om eens binnen te springen bij de mobiliteitsambtenaar, de groendienst of de jeugddienst en hen erop wijst dat er nog een aantal zaken nog niet gerealiseerd zijn. Hij heeft dit al gedaan voor WOP.”

De geïnterviewden beseffen zelf dat het geen evidente rol is. Een frontlijner zit dikwijls tussen twee werelden. Enerzijds dient hij rekening te houden met de bewoners. Hij moet legitimiteit verdienen door zijn concreet gedrag. Anderzijds staat de frontlijner tussen de burger en de politici en andere ambtenaren in. Zijn positie is dus kwetsbaar. Er zijn vragen en verwachtingen van beide kanten en daarmee omgaan is een deel van de professionaliteit.

“En X speelt niet alleen de antenne van: dat en dat en dat moet opgevolgd worden, maar ook van: dat leeft daar in die buurt, en dat is een probleempje in die buurt ; zouden we niet een keer die mensen eens rond de tafel brengen en met dat voorstel komen!? Ik denk dat dit zijn rol is en dat hij dat wel goed doet.”

3.2.4. Verkokering

Uit de interviews komt zeer sterk de (ambtelijke) verkokering naar boven. De professionalisering is sterk toegenomen de laatste decennia, ook in de 'kleinere' lokale besturen. De scholingsgraad stijgt, het aantal beleidsambtenaren neemt toe, en de graad van specialisatie stijgt. Dat kan positief werken naar participatie toe: de capaciteit van de organisatie neemt toe om praktijken van participatie op te zetten en om die beter te ondersteunen. Tussen ambtenaren kunnen netwerken ontstaan waarin belangen van burgers worden verdedigd en dossiers in de besluitvorming worden gebracht. Er zijn ook mogelijke negatieve effecten: meer specialisatie kan betekenen dat elke dienst plannen bedenkt en eigen ambities heeft en burgers alleen bekijkt vanuit de eigen beperkte bevoegdheid. Het kan leiden tot het in schijfjes hakken van de burgers vanuit de logica van de eigen dienst of sector. Een burger denkt echter niet in termen van diensten en sectoren, maar komt met zijn eigen vraag of probleem naar 'het bestuur'. Uit de interviews blijkt echter ook dat de gemeentebesturen aan dit probleem 'werken'.

“Maar evengoed is het probleem denk ik het hokjesdenken binnen de ambtenarij. Jij bent bezig met samenlevingsopbouw, vanuit jouw opdracht, zij zijn bezig met openbare werken of met milieu of wat dan ook, en er is geen traditie van samenwerken tussen die twee diensten, van samen aan dossiers te werken. En dat is de moeilijkheid denk ik voor veel diensten, om dat te doorbreken, om uit hun hokje te komen, om te overleggen met anderen. Want dat vraagt ten eerste ook de capaciteiten om te kunnen overleggen, om te vergaderen, om even afstand te nemen van je eigen idee en eens te luisteren naar de ander. Dat vraagt meer tijd, vraagt eigenlijk ook meer moeite...”

“De contactambtenaar zal moeten zorgen dat de diensten van mekaar weten en dat die platformen één antwoord krijgen en geen 5 antwoorden omdat hij bij 5 verschillende diensten beland is. Ik heb dat al gezien, brieven hé, ‘voor dit deel van je antwoord zal het antwoord volgen van diensten. Ik vind dat verschrikkelijk. Wij moeten zorgen dat de organisatie intern anders kan verlopen, dat de mensen een antwoord krijgen van alle stadsdiensten tesamen.”

Samenwerking tussen de diensten is nodig. Als ik het op ambtelijk niveau bekijk: zowel op de jeugddienst als het dienstencentrum, als de harde sector hebben allemaal bepaalde visies die ze willen toetsen en dingen die ze willen ontwikkelen met dezelfde processen en ze hebben mensen nodig om mee te kunnen overleggen. Iedereen doet dit nu op zijn eigen manier en we zouden dit eigenlijk beter gezamenlijk aanpakken.

Daarnaast lijkt het alsof de verschillende spelers elkaars rol niet kennen. Wie doet wat? Wie doet wat wanneer en waarom? Ondanks de 'kleinschaligheid' van het lokale niveau, blijkt dit toch dikwijls een issue te zijn. Ambtenaren stellen dat ze het gevoel hebben dat politici te weinig zicht hebben op de finesses van de uitvoering van hun werk. Zo zit er ruis op de communicatie tussen politici en bewoners. Het omgekeerde is ook waar werd er gesteld op de verdiepingstafels: veel ambtenaren weten niet welke rol politici moeten/mogen/kunnen spelen en gaan er dan ook niet op een 'juiste' manier mee om. Elkaars rol leren kennen en zien lijkt dan ook geen overbodige luxe.

3.3. Rollen van politici

3.3.1. Theoretische duiding

De rollen van politici in participatieve processen zijn nog minder gedocumenteerd dan de rollen van ambtenaren. Hierboven is reeds aangegeven dat participatie op gespannen voet staat met de idee van het politieke primaat. Kalk en De Rynck geven aan dat bestuurders verschillende rollen kunnen spelen in het verhaal. In een representatieve democratie wordt het primaat van de politiek gevolgd. In een inspraakdemocratie besturen politici niet alles, maar coördineren het proces en ze luisteren naar de burgers, waarbij wel duidelijk het primaat van de politiek voorop wordt gesteld. De rol van de bestuurder is in interactieve processen is meer regisserend en zijn gedrag kan worden omschreven als pro-actief. Hij of zij maakt eerst samen met de burgers een grondige analyse van het probleem en laat verschillende oplossingen de revue passeren, alvorens een voorstel aan de raad voor te leggen. In een directe democratie vervullen bestuurders en raadsleden vooral een voorwaardenscheppende en faciliterende taak.

Kenmerken	Vormen van democratie			
	Representatieve democratie	Inspraakdemocratie	Interactieve democratie	Directe democratie
Positie/rol bestuurders	De bestuurder bestuurt	Coördinator	Regisseur	Facilitator
Gedrag bestuurder	Directief	Luisterend, wel primaat van de politiek	Pro-actief	Actief ondersteunend

Het blijft natuurlijk wel een ideaaltypische omschrijving maar het helpt ons wel om inzicht te verkrijgen in de mogelijke rollen die politici in participatieve processen kunnen opnemen. De rol van politici kan verder worden geanalyseerd aan de hand van drie aandachtspunten waarbij politici steeds verschillende gedragsopties hebben (Edwards gebaseerd op Klijn en Koppenjan 2001).

(1) Het stellen van randvoorwaarden door de bestuurders:

- a. Er worden geen, onvoldoende dan wel voor betrokkenen onduidelijke randvoorwaarden gesteld
- b. Er worden wel randvoorwaarden gesteld maar dit gebeurt eenzijdig
- c. Er worden (in overleg) randvoorwaarden gesteld die richtinggevend zijn en voor tussentijdse bijstelling vatbaar

(2) De deelname tijdens het proces door de bestuurders:

- a. De politici participeren niet, al of niet uit vrees in een later stadium gebonden te zijn
- b. Politici blijven bij het proces betrokken, eventueel via terugkoppelingsmechanismen, waarbij zij het proces kunnen bijsturen

(3) De wijze van omgaan met resultaten door de bestuurders:

- a. De politici nemen een besluit, zonder zich van de uitkomsten van het proces iets aan te trekken
- b. De politici creëren uit de voorstellen een mix die voor deelnemers herkenbaar is en aan zoveel mogelijk maatschappelijke voorkeuren tegemoet komt
- c. De politici nemen de resultaten over

Er zit daarbij een verschil tussen uitvoerende politici en raadsleden. We overlopen deze achtereenvolgens.

3.3.2. Rollen van uitvoerende politici

Op basis van de interviews gaan we na hoe politici zichzelf zien in deze participatieve processen. We stellen eerst en vooral vast dat de context en de specifieke arrangementen (bewonersplatform, wijkontwikkelingsplan, stuurgroep...) zorgen voor uiteenlopende praktijken en engagementen van politici. Deels worden ze, door het arrangement en door de context, daartoe gedwongen. Deels is de rol ook zeer persoonsgebonden ingevuld. Sommige politici zitten er heel dicht op, en leiden in feite deze processen. Anderen nemen meer afstand en laten processen meer autonoom verlopen. Ze doen dit elk met een eigen leiderschapsstijl die evenzeer terug op 'de participatie' inwerkt. Achtereenvolgens passen we de verschillende stappen van Edwards toe.

Op basis van de interviews stellen we vast dat politici hun rollen vooral definiëren als het geven van informatie en het oppikken van signalen van bewoners. Allemaal stellen ze dat het primaat van de politiek ten volle moet worden gerespecteerd.

Twee kampen bij het stellen van de randvoorwaarden

Grofweg kunnen we op basis van de interviews twee groepen politici onderscheiden. Enerzijds een groep die maar 'laat gebeuren' en er eigenlijk zelf weinig tot geen visie rond heeft ontwikkeld. Het is tevens de grootste groep. Daarnaast heb je net de groep politici met een duidelijke visie en die ook een duidelijk zicht hebben op de randvoorwaarden.

“voor X hadden wij ook eerst het kader geschetst van: in ons structuurplan hebben wij dat gezegd. Wat randvoorwaarden ; het kader wordt meestal door iemand van de politiek geschetst, door de schepen of de burgemeester die daar dan verantwoordelijk voor is.”

Bij de deelname tijdens het proces

Ook bij de deelname aan het proces is er geen eensgezindheid. Enerzijds wordt er gepleit voor een gepaste afstand van de politici. Er is de schrik dat men andere bewoners teveel zou beïnvloeden en ze in de richting van een bepaalde beslissing zou duwen; ook wil men niet de stempel krijgen dat men 'aanwezig' is om stemmen te ronselen. Anderzijds wordt er gesteld dat politici moeten aanwezig zijn op de participatieprocessen en vinden sommige lokale politici het ook maar evident dat ze daarop aanwezig zijn. Op die manier weten ze wat er leeft en ze kunnen ook bepaalde krijtlijnen uitzetten. Op die manier ziet de bevolking ook dat ze serieus worden genomen.

“Het is ook zo dat wij, dat is eigenlijk een soort denktank vind ik, ik ga daar zelf naartoe, ben daar zelf gewoon lid van, een denktank die ook wel probeert het informatiebeleid, het inspraakbeleid, het participatiebeleid te stroomlijnen.”

“Je kan daar dan tenminste met die mensen over discussiëren, je kan erover praten, je kan er aanwezig zijn om te ondersteunen.”

“Ze komen zij ook niet zo veel hé. We gaan niet overdrijven en ze gaan daar ook niet zo graag naar toe en het zijn er ook die hun nooit tonen.”

“Eigenlijk moet je op elke vergadering aanwezig zijn. Dat is ook zo voor de schepenen, maar misschien het helikopterzicht dat dan wat meer uit mijn hoek moet komen.”

Ook uit de interviews met de ambtenaren wordt het beeld over lokale politici bevestigd.

“Nu zijn er een drietal schepenen en ook de burgemeester die proberen zoveel mogelijk aanwezig te zijn. Iedere keer stellen we vast dat bewoners een signaal ervaren 'oké, de gemeente meent het wel serieus op die manier'.”

Bij de beslissing

Daarover zijn alle geïnterviewden het eens. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt bij het bestuur.

“Uiteindelijk is het nog altijd de gemeenteraad die beslist. Het is nog altijd het college dat een uiteindelijk voorstel formuleert. En als je het opbouwt, en in de opbouw openstaat en luistert naar mensen en toffe ideeën krijgt, dan kun je toch alleen maar blij zijn dat je zoveel verrijkende ideeën krijgt in het proces.”

“Maar uiteindelijk moet je wel, je bent nu eenmaal gemandateerd als bestuurder in een vertegenwoordigingsdemocratie, dus je moet wel bepaalde beslissingen kunnen nemen.”

3.3.3. Rollen van gemeenteraadsleden

De rol van gemeenteraadsleden en van de gemeenteraad is een lastig en politiek gevoelig punt. Het participatiebeleid gaat in essentie immers over de rol van de verkozen volksvertegenwoordiger. Ook in het gemeentedecreet krijgen raadsleden grote verantwoordelijkheid met betrekking tot het participatiebeleid. Echter, ze blijven een marginale rol spelen. De contacten met burgers en organisaties zijn nagenoeg het monopolie van de uitvoerende politici. Al spelen gemeenteraadsleden natuurlijk ook wel een rol en brengen ze vaak problemen aan of worden ze door mensen benaderd. Deze rol wordt zeer sterk bevestigd in de interviews.

“De gemeenteraad heeft niets meer te doen, en adviesraden raken bij ons - jeugdraad, sportraad - compleet ontvolkt.”

“De gemeenteraadsleden kan je met een vergrootglas bekijken, terwijl zij op dezelfde manier worden uitgenodigd. Zij ontvangen telkens de wijkkrantjes op de gemeenteraad, dat ligt klaar op hun plaats, de uitnodiging zit daar in. Het staat op de weekagenda. En toch komen ze niet. Ik denk dat dit te maken heeft met het denkpatroon dat zij nog niet hebben. Bij de gemeenteraadsleden gaat dit met tijd ook nog komen.”

“Gemeenteraadsleden werden betrokken bij het beleid, nu wordt dat niet meer gedaan.”

De redenen waarom gemeenteraadsleden niet aan de bak komen, weten we niet op basis van de interviews. In de literatuur worden daarvoor drie redenen aangehaald: (1) het gebrek aan kennis over de mogelijkheden die het gemeentedecreet biedt, (2) de superioriteit van de uitvoerende macht en (3) de partijpolitieke tucht.

Er is quasi geen zicht op de activiteit van een raadslid in een commissievergadering of een bijeenkomst van de fractie. Eventueel onderneemt het raadslid daar wel pogingen tot participatief beleid, maar is het gewoonweg niet geweten. Er is dus meer nodig dan een gemeentedecreet voordat raadsleden echt werk kunnen maken van een participatief beleid. Een culturommezwaai lijkt hier dan ook een essentiële voorwaarde.

3.3.4. Met enige terughoudendheid...

Uit de interviews stellen we de sterke terughoudendheid van de bestuurders vast ten aanzien van bewonersparticipatie. De aangehaalde redenen voor de 'terughoudendheid' zijn veelzijdig:

- Eventueel misbruik door de oppositie
Of zelfs, uitvoerende politici uit de meerderheid zouden het gebruiken om in de 'media' te komen
- De bewoners zouden teveel de touwtjes in handen nemen
- Het is nog altijd 'aan ons' om te beslissen (primaat van de politiek)
- Moeilijk hebben om 'kritiek' te krijgen ('cultuur')

"Als je als bestuurder vragen krijgt van bewonersplatforms moet je soms opletten dat je deze vragen niet altijd beschouwd als kritiek, maar eerder als een uitdaging."

"Dat ook de bedreiging van het primaat van de politiek hier wel wat speelt en dat het ook wel wat schrik is om wat plat getreden paden eens te verlaten. Enfin, niet iedereen kan daar even goed mee om met voorstellen vanuit de bevolking en je hebt ook al vlug de neiging zo van een keer goed oei oei en dat is hier nu een kind met vele vaders en als dat hier nog goed uitdraait ... en wie gaat er die pluim op zijn hoed steken ... en zo marcheert dat toch niet. Je hebt ook heel vlug het risico, als je vele zulke grappen organiseert, inspraak en participatie ja dat het eigen grote gelijk niet altijd bevestigd wordt. En hoe ga je er dan mee om ..."

"Het is een vrij jong schepencollege, ik had het gevoel dat de meeste er wel van overtuigd waren, maar ook een aantal die schrik hadden dat de bewonersplatforms politiek zouden gebruikt worden, dat misschien wel, ik vermoed dat dit wat weggeëbd is."

"Probleem is ook en dat begrijp ik wel, dat is de schrik van de mandatarissen, als je een voorstel doet waar dat je in de verste verte nog niet weet waar je daarmee gaat uitkomen en er is daar al iets dat een angel is voor een aantal mensen in die buurt die direct gaan aangrijpen om te zeggen dat kan niet en het schepencollege wil dat en hebben dat beslist, dat gaat op den duur een eigen weg waar je ook geen pak meer op hebt en ik begrijp dat wel."

Ook voor de ambtenaren is het duidelijk dat politici niet altijd even overtuigd zijn van participatie. Ze zouden zich snel bedreigd voelen door bewoners en vinden dat bewoners zich niet moeten moeien.

"De politiek staat niet genoeg open voor de inbreng van bewoners. De politici voelen zich vlug bedreigd."

3.4. De gemeente is niet de enige speler in het verhaal

Verschillende geïnterviewden wijzen er ook op dat ze niet de enige beslissers meer zijn en dit bemoeilijkt toch voor een stuk het participatieverhaal. Gemeentebesturen zijn de laatste jaren meer en meer een concern geworden: de kern van klassieke diensten van een stadhuis is ondertussen opgegaan in een complexer geheel met het OCMW, met vzw's, met gemeentebedrijven, met vormen van intergemeentelijke samenwerking. In dat geheel spelen burgemeester, schepenen en ambtenaren wel een rol. Een belangrijk nadeel voor participatie is dat de besluitvorming wordt opgesplitst, complexer wordt en minder kenbaar. De verantwoordelijkheid verwatert in netwerken, de kwaliteit van verantwoording kan doordoor onder druk komen. Een mogelijk voordeel is dat de toegangen voor burgers veelvoudiger worden dan in een model waar het bestuur alles beslist.

“Er is niet minder agenda, want, hoe moet ik het zeggen... Het is niet omdat er... Nu, er verschuiven veel agendapunten in Veurne, zoals in veel steden en gemeenten, naar de AGB's, de autonome gemeentebedrijven.”

“Mochten we nog dergelijke projecten doen in de toekomst dan is het beter om die mensen van begin af aan te informeren en hen ook te betrekken in een of ander overleg met die externe partner, in dit geval nu AWV.”

4. Visie op bewoners

“De burger wordt ook mondiger en vraagt en verwacht ook meer.”

“Je hebt bepaalde tegenpolen: ofwel ben je voorstander ofwel tegen. Er zijn verschillen in politiek verantwoordelijken. Sommigen zijn echt allergisch. X gruwelt van de inbreng van bewoners. Voor hem zijn het ‘zagen’, ‘leken’, ze zijn ‘dom’. Anderen gaan dan weer op zoek naar wat de bewoners bedoelen. Het is moeilijk wanneer je een bestuur hebt met tegenpolen.”

4.1. Theoretische duiding

In beide voorgaande delen konden we toch al opmaken dat het bestuur zelf grondig is gewijzigd (professionalisering, verkokering, toename frontlijnambtenaren, cultuurwijziging,...). Echter, ook de burger is niet meer dezelfde. De houding ten aanzien van de overheid is gewijzigd. Eerst en vooral is er een algemene trend tot individualisering en ‘de-alignment’ die maakt dat burgers minder dan vroeger ingekapseld zitten in zuilgebonden organisaties en politieke partijen. Vandaag de dag herkennen minder en minder mensen zich in de traditionele middenveldorganisaties, waardoor ook automatisch hun intermediaire rol onder druk komt te staan. Dit betekent niet noodzakelijk dat burgers minder participeren. Burgers ageren en organiseren zich gewoon anders dan vroeger: meer op individuele basis, minder langdurig, meer ad hoc en meer autonoom (Hooghe, 2003). Burgers beschikken, ten tweede, ook over meer mogelijkheden dan vroeger om beslissingen en handelingen van het bestuur te begrijpen, te doorgronden en kritisch te beoordelen. De algemene toename in het scholingsniveau en de grotere beschikbaarheid van informatie o.m. via elektronische weg hebben gezorgd dat burgers de verworven kennis en vaardigheden (ook) aanwenden om een mening te vormen over en zich in en uit te laten met bestuurshandelingen (Dezeure en Wauters, forthcoming)..

Net zoals een politicus of een ambtenaar verschillende rollen kunnen opnemen, heeft ook een burger die mogelijkheid. Van den Brink (2003) komt in zijn studie ‘Mondiger of moeilijker’ tot een indeling van drie soorten burgers: de bedreigde, de berustende (of bezorgde) en de bedrijvige burger. Deze indeling correspondeert opmerkelijk met opleiding en inkomen. De bedrijvige burgers zijn hoger opgeleid, hebben een stevige baan, zijn eerder links, hebben een vrij groot vertrouwen in het politieke systeem en hebben een redelijk grote belangstelling voor de publieke zaak. Het zijn mensen voor wie de modernisering kansen biedt. De bedreigde burgers hebben weinig vertrouwen, staan ook argwanend tegenover medeburgers, vertonen weinig belangstelling voor de publieke zaak. Ze neigen vooral vanuit een gevoel van onzekerheid tot autoritaire houdingen. Het zijn mensen die vaak als eerste de gevolgen van de modernisering ondervinden, de meesten hebben niet meer dan lager onderwijs gevolgd, hebben een onzekere of geen baan. De berustende burgers vormen dan een soort tussengroep: ze hebben een zekere loyaliteit ten opzichte van hun land, hebben geen uitgesproken meningen over democratie en politiek. Ze ontwikkelen weinig initiatief maar komen wel in actie als hun persoonlijke belangen worden geraakt. Van den Brink stipt aan dat daarbinnen ook bezorgde burgers te onderscheiden zijn: mensen die in de directe kring wel actief zijn (in de parochie, zorgen voor zieken, vrijwilliger in de verenigingen,...) maar dat zijn mensen die van zichzelf vinden dat ze buiten de politiek staan. Ze volgen het niet meer zo allemaal. Het gaat dus in die brede categorie van berustende burgers ten dele ook om mensen die ‘civiel participeren’. In een onderzoek van Motivaction (2001) werden vier groepen onderscheiden (in plaats van bedreigde burgers onderscheiden zij inactieve en afhankelijke burgers), maar het belangrijkste is dat onderzoek zowel vanuit sociaal-economische status en waarden, als onderzoek vanuit inkomen en opleiding, grotendeels tot dezelfde resultaten leidt.

4.2. Hooggespannen verwachtingen naar burgers toe....

Uit de interviews blijkt dat de verwachtingen van het bestuur ten aanzien van participatie zeer hooggespannen zijn. Zo zouden burgers die participeren in processen, volgens bestuurders, deze capaciteiten moeten hebben:

- kunnen objectiveren van een probleem
- genuanceerd kunnen kijken
- vermogen verkrijgen om abstract te denken
- zaken vanuit alle hoeken te bekijken
- het vermogen om met het beleid in dialoog te treden
- kunnen bijdragen tot een meer klantgerichte overheid,
- de overheid 'wakker' maken om nog meer participatief te werken
- zich op een bepaalde manier leren structureren zodat ze een gesprekspartner kunnen zijn voor het bestuur
- realistisch zijn
- de zaken gaan groeperen zodat het bestuur er makkelijker een antwoord op kan formuleren

Anderzijds wijzen zowel bestuurders als ambtenaren erop dat participatie (te) hoge verwachtingen kan opwekken van burgers zelf. Ze hebben schrik dat dit niet altijd goed kan worden beantwoord en dat bewoners hen dat kwalijk zullen nemen.

“Mensen stellen soms heel hoge verwachtingen naar de publieke sector. Men verwacht dat alles zal opgelost kunnen worden, en men heeft dan die verwachting maar goed ja, als dat dan niet ingelost wordt dan is het mislukt.”

4.3. Rollen van burgers volgens politici en ambtenaren

Ondanks de hoge verwachtingen, hebben de meeste politici en ambtenaren geen al te hoge pet op van de burger. De visie op de burger loopt voor beide groepen merkwaardig gelijk. Sowieso wordt participatie gezien als een 'tool' voor de 'bovengemiddelde' groep: de bedrijvige burger.

“Er is een toplaag, top niet als elitair of wat dan ook, maar toplaag in de zin van kennis en interesse, een toplaag van 5 of 10% van de mensen en die zitten in alle adviesraden en alle verenigingen, maar die andere 90% die leeft gewoon zijn leventje en die kijkt verwonderd als er weer een kiesbrief in de bus valt, ja lap, we moeten weer gaan stemmen.”

“Je kan ook niet voor iedereen iets doen. Sowieso is het maar voor een bepaalde laag van de bevolking.” (verdiepingstafel)”

4.3.1. *Burgers denken NIMBY*

Uit de interviews van zowel ambtenaren als politici komt er een zeer duidelijke twijfel naar boven ten aanzien van diezelfde burger. Volgens het bestuur is een burger niet in staat om te denken in termen van het algemeen belang en denkt de burger vooral 'aan zijn eigen voordeel of aan zijn eigen achtertuin'. Dit wordt voor een stuk genuanceerd met de verdiepingstafels. Daar werd er gesteld dat burgers, door confrontatie met anderen, leren om te denken in functie van het algemeen belang (en misschien laat het ook politici en ambtenaren anders en breder kijken?).

“Mensen zien... en dat is ook wat eigen aan de volksaard, dat is ook zo met het zwerfvuil, uiteindelijk, men redeneert niet dat men het eigenlijk allemaal mee betaalt met hun belastingen. Men smijt het buiten omdat men denkt, we gaan geen nieuwe vuilniszakken moeten kopen. Men denkt niet vanuit het algemeen belang hé, dat algemeen belang denken is zeer sterk verminderd.”

“De eerste vraag is altijd: ‘hoever kan ik gaan?’, wat kan ik verkrijgen om het zo goed mogelijk; te hebben voor mij?...”

“Dat is ook typisch, verbonden aan de tijdsgeest. Solidariteit is een begrip dat geleidelijk aan verdwijnt. Mijn voortuintje, mijn parking... niet meer het onze. Er is een tendens dat zeker de laatste jaren sterker is doorgezet: niet het wij-gevoel maar het ik-gevoel staat centraal”.

“80% van de mensen is bezig met hun eigen probleem. Er zijn er heel weinig die denken voor groep, maar dat moet je er dan als bewonersplatform in krijgen dat je toch ook eens in het algemeen belang denkt. Ik denk zelfs dat er nog geen 20 % daaraan denken.”

De vaststelling dat politici en ambtenaren zo denken, is op zich niet vreemd. In de literatuur is de NIMBY gedachte (Not In My BackYard) sterk gedocumenteerd en geverifieerd. Het is ook een stelling die maar al te graag door politici en ambtenaren naar boven wordt gehaald in debatten omtrent participatie. De burger zou zijn toegenomen mondigheid vooral gebruiken om op te komen voor de 'eigen rechten'. De vaststelling is ook dat in veel klassieke inspraakkanalen (hoorzitting, informatievergadering) dit ook gebeurt: meestal worden daar ook de mensen uitgenodigd om te reageren op plannen die gebeuren in de eigen straat of wijk, mensen kunnen enkel reageren met onvrede en verwachten van het bestuur een pasklaar antwoord. De vraag is of het ingezette instrument nu net niet die NIMBY-reactie uitlokken.

Interessant is immers de wetenschappelijke vaststelling dat als mensen zelf meer sleutels in handen krijgen en zelf meer verantwoordelijkheid dragen (zoals toch de bedoeling is met de bewonerplatforms en de wijkontwikkelingsplannen), ze ook meer gaan denken in termen van het algemeen belang⁵. Bestuurders zien zichzelf echter nog steeds als de grote beschermers van het 'algemeen belang'.

“Je moet er over kijken, je moet de grootste gemene deler, als dat financieel haalbaar is echt proberen dat algemeen belang, altijd dat algemeen belang voor ogen houden.”

“Wij moeten nog altijd het algemeen kader, het algemeen belang afwegen terwijl een bewonersplatform zal eerder kijken wat is er hier nu nodig in mijn dorp.”

⁵ We willen er hier wel even op wijzen dat er over de reële invulling van het begrip weinig tot geen duidelijkheid bestaat. Wat is het algemeen belang? Het is een containerbegrip is dat door de verschillende lokale besturen anders wordt ingevuld. Zo lijkt algemeen belang nogal vaak verengd tot 'in het belang van het gemeentelijke beleid', of wordt het algemeen belang gelijk gesteld aan 'de representativiteit van de indienende groep', of is 'een activiteit in het algemeen belang als het bijdraagt aan de sociale cohesie en leefbaarheid' van de stad in kwestie.

“Vanuit de politiek denken wij vaak dat wij werken voor de gemeenschap en wij denken in plaats van de gemeenschap en we denken dat wat we doen dat we dat goed doen. Waarom ga je anders in de politiek?”

4.3.2. Burgers hebben de kennis niet...

Verder wordt er nogal snel vanuit gegaan dat burgers toch niet de kennis hebben om een volwaardige gesprekspartner te zijn.

“Bewoners beseffen niet altijd wat ze vragen. Men vraag maar maar je mag dan ook niet beslissen om meer belastingen te vragen. Het is misschien wat negatief naar bewoners, maar ik denk dat ze niet altijd bij stil staan dat het centen kost.”

Nochtans, burgers kunnen veel, hebben zelf veel informatie, zijn deskundig als het over hun eigen leven en leefomstandigheden gaat. Het gaat daarbij niet enkel om die burgers die het goed kunnen zeggen, het gaat in de breedste zin om mensen die vanuit hun eigen ervaringen eigen competenties uitbouwen. Het gaat om doorleefde informatie, om ervaringen uit het dagelijkse leven die mensen die er niet zelf wonen/leven kunnen ‘weten’. In die zin kunnen burgers de agenda vormen. Ongeveer de helft van de geïnterviewde politici zijn zich daarvan bewust. De meeste ambtenaren percipiëren de burgers als deskundigen van hun eigen leefgemeenschap.

“Ik leer op die bijeenkomsten iedere keer dingen bij. Mensen hebben soms inderdaad heel andere ideeën, waarbij je zelf dan concludeert 'ik heb dat zelf nog nooit op die manier bekeken, maar dat is eigenlijk wel een goed voorstel'. Vaak zijn ook bewoners heel creatief in oplossingen en dat is leuk. Bewoners willen weinig luxueuze oplossingen, ze vragen dingen die heel goed werkbaar zijn naar hen toe. Dat is vaak verrassend dat je ook eens een hint krijgt van de bewoners uit.”

“Burgers zijn deskundig wat hun eigen leefomgeving betreft.”

4.4. Problemen bij het betrekken van burgers

Regelmatig duiken er in de interviews een aantal vragen op met betrekking tot burgerinitiatief waar bestuurders mee worstelen. Aangezien deze vragen regelmatig - zij het soms impliciet - terugkwamen, is het relevant om ze hieronder op te lijsten.

- Hoe betrek je een brede doelgroep bij initiatieven? (representativiteit?)

“De voorwaarden van die representativiteit lijkt mij moeilijk te kunnen opgelegd worden. je hebt daarin geluk of geen geluk als je van bij het begin mensen erbij hebt. Als je geen representatieve groep hebt, dan zie je dat aan leeftijdsklassen of demografische beperktheid, als het bv. allemaal bewoners zijn uit nieuwe wijk of juist niet uit nieuwe wijk, dan denk ik dat je gewoon eens moet overleggen met de voorzitter om te bekijken hoe kunnen we de bewoners alsnog in kader van die representativiteit van de werking, erbij betrekken.”

- Hoe ga je om met initiatieven die niet aansluiten bij je beleid?

Je hebt ook heel vlug het risico, als je vele zulke grappen organiseert, inspraak en participatie ja dat het eigen grote gelijk niet altijd bevestigd wordt. En hoe ga je er dan mee om ...”

- Hoe week je ideeën los?

“We zoeken gericht nieuwe mensen. Maar eigenlijk vinden we: je hebt regelmatig nieuwe mensen nodig die nieuwe ideeën inbrengen, die nieuw bloed inbrengen”

- Hoe zorg je ervoor dat het initiatief bij de burgers blijft niet afhankelijk wordt van ondersteuning?

“We zijn tevreden over hoe het nu werkt, maar natuurlijk ook benieuwd hoe het zal lopen als X er niet meer is, hoe vind je iemand die dit kan verder zetten hé. Als je daar puur vanuit een bureaustoel gaat mee bezig zijn, dan denk ik niet dat dat goed gaat lukken. Dat gevaar zie ik nu al aankomen. Als je kijkt naar hoe het nu loopt, de wijziging in personeelsinzet, ik heb er enig scepticisme over, we gaan zien.”

“Sinds het vertrek van samenlevingsopbouw is de rol van bewoners bij het bestuur wat verwaterd.”

- Hoe ga je om met ondernemende burgers versus groepen die weinig initiatief nemen?

“Ik zie toch een ongelofelijke kloof tussen beleid en bewoners. Er is een toplaag, top niet als elitair of wat dan ook, maar toplaag in de zin van kennis en interesse, een toplaag van 5 of 10% van de mensen en die zitten in alle adviesraden en alle verenigingen, maar die andere 90% die leeft gewoon zijn leventje en die kijkt verwonderd als er weer een kiesbrief in de bus valt, ja lap, we moeten weer gaan stemmen. 90% is misschien wat veel als we het over lokaal niveau hebben, maar wat betreft nationale politiek toch zeker 90% die eerder apolitiek is.

- Hoe ga je om met initiatieven die een extra last leggen op ons ambtenaren korps?

“Ook voor de administratie, het veroorzaakt toch wel wat werklast, een extra werklast voor hetzelfde aantal mensen. Dat zorgt dan bij ons voor frustratie omdat het te lang duurt of dat ze geen concrete antwoorden geven, want wij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de antwoorden die gegeven worden en als je dan niet content bent over hetgeen ze uitwerken, dat is dan een wisselwerking, je moet dan beginnen verbeteren,... dat vind ik dan weer een pijnpunt aan heel het systeem.”

“Het is van meet af aan ook door het merendeel van de administratie beschouwd als een ietwat vervelde extra job erbij.”

- Hoe zorg je dat frontlijners niet tussen twee werelden zitten?

“Ik denk vanuit beide richtingen. Hij moet vooral dat wat leeft tussen de bewoners, zeker opvangen, en hier naar ons toe vertalen, maar dan ook ons naar die bewoners brengen daar waar het wenselijk is. Het is echt wel een trechter tussen de wijk en het beleid.”

Deze vragen zijn mogelijke aandachtspunten en uitdagingen om binnen de eigen organisatie mee aan de slag te gaan.

5. Besluit

‘Over de visie van politici en ambtenaren op participatie’... Zo luidt de titel van dit rapport. Om daar inzicht in te verkrijgen, gingen we in op drie relevante vragen: (1) hoe percipiëren politici en ambtenaren lokale participatie, (2) Hoe zien ze de mogelijke rollen in participatieve processen ingevuld? En (3) Hoe percipiëren ze die burger die – althans in theorie – een grotere rol toebedeeld krijgt in participatieve processen.

Met betrekking tot de eerste vraag stellen we vast dat zowel politici als ambtenaren vooral instrumentele motieven aanhalen om participatieve instrumenten in te zetten. Ze zien participatie vooral als een middel om draagvlak te verwerven eerder dan het te zien als een fundamenteel recht van de burger om betrokken te zijn. Dat is in se niet negatief. Het inzetten van instrumenten om de vorm creëert ook ontmoeting, uitwisseling en eventuele beïnvloeding. Daarenboven lijken bewoners deze inspanningen ook te appreciëren. Ten tweede stellen we ook vast dat zowel politici als ambtenaren een zeer enge kijk hebben op het participatiebegrip. Participatie wordt gedefinieerd als het geven van informatie aan en het consulteren van bewoners. Tot slot hebben bestuurders een weinig kritische houding ten aanzien van de ingesloten routines (zoals adviesraden ed.) en stopt inspraak bij de planvorming. Het is dan ook opvallend dat bestuurders, ondanks de eerder enge visie, grote verwachtingen hebben van participatie. Zo zou het minder weerstand bij projecten oproepen, stijgt het dorpsgeluk, zijn er effectieve wijzigingen van fysieke ingrepen...

Toch stellen we vast dat er in de lokale besturen een cultuurverandering ten voordele van participatie aan de gang is. Deze cultuurverandering wordt gevoed door enthousiaste sleutelfiguren (politiek en ambtelijk) als ook door middenveldactoren (zoals Samenlevingsopbouw). Deze cultuuromslag heeft weliswaar nog maar een (beperkte) impact op de rollen die sleutelactoren voor zichzelf en voor de anderen definiëren. Zo blijven politici trouw aan het primaat van de politiek wat de rollen van ambtenaren betreft (‘het behoort niet tot hun takenpakket’ en ‘ambtenaren hebben te weinig inzicht en voeling’). Nochtans moet de rol van de ambtenaar in participatieve processen niet onderschat worden. Ambtenaren geven zelf aan op welke manier ze invloed uitoefenen op het beleid. Ze percipiëren zichzelf helemaal niet als een neutrale uitvoerende actor. Wat betreft de rol van politici, wordt er hier ook vastgehouden aan het primaat van de politiek. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt bij de politici – hoewel dit ook moet worden genuanceerd. We doelen hier op ‘uitvoerende politici’. Uit de interviews blijkt immers de afwezige rol van de raad in participatieve processen. Er komen grofweg drie motieven naar voor die deze afwezigheid verklaren: gebrek aan kennis over de mogelijkheden van het gemeentedecreet, de superioriteit van de uitvoerende macht en de partijpolitieke tucht.

Tot slot tonen de interviews aan dat bestuurders hoge verwachtingen hebben naar de burgers toe wat betreft hun ‘participatieve mogelijkheden’. Burgers moeten genuanceerd, met kennis van zaken en met mogelijkheid tot abstractie de zaken kunnen bekijken. Ondanks deze hoge verwachtingen, hebben ze geen te hoge pet op van de burger. Deze zou vooral NIMBY denken en kennis missen. Voor bestuurders blijft het ook een vraag hoe en op welke manier ze dienen om te gaan met het burgerinitiatief.

Er komt dus een zeer gemengd beeld naar voor. We zien de initiatieven uit de grond komen, we zien de cultuurwijziging die hangende is, we zien en lezen over de openheid van politici en ambtenaren ten aanzien van burgers... Anderzijds stellen we ook vast dat politici nog steeds aan een enge interpretatie van het participatiebegrip vasthouden, hoe ze zich aan het primaat van de politiek vastklampen, de ‘schrik’ die men van burgers heeft ... Een meer ontspannen houding ten aanzien van participatie lijkt dan ook een stap in de goede richting te zijn. Een gedeeld begrip dat participatief beleid bestaat uit processen van communicatie,

van dialoog, van conflict waarbij burgers, burgerorganisaties, ambtenaren, experts en politici elkaar beïnvloeden, zo aan meningen, houdingen en gedrag bouwen en uiteindelijk tot beslissingen komen. Conflict en spanningen zijn inherent aan het proces maar zijn in se niet negatief.

6. Meer lezen?

- Denters, S. (2001). Achtergrondstudie stedelijk burgerschap. Twente: Universiteit Twente. 42 p.
- De Rynck, F. & Dezeure, K. (2009). Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innoverend participatiebeleid. Brugge: Vanden Broele.
- Dezeure, K. & De Rynck, F. (2011). To be or not to be? De rol van gemeenteraadsleden in participatieve processen. In: Van De Putte, D. Kus een politicus. Hoe je als burger tot het beleid bijdraagt. Lannoo.
- Dezeure, K & Wauters, B. (te verschijnen). Burgerparticipatie. Handboek bestuurskunde.
- Edelenbos, J & Monnikhof, R. (Eds.). (2001). Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Lemma B.V.
- Edwards, A. (2001). Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokaal bestuur. In: Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (eds). Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Lemma. Pp. 117-142.
- Graaf, L.J. de (2007) (diss.), Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. p. 236, Eburon, Delft.
- Hendriks, F. & P.W. Tops (2001). Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening, in: Beleid en Maatschappij, 2001 (a) , nr. 2, p. 106-119.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Local political participation: the impact of rules-in-use. *Public Administration*, 84(3): 539-561.
- Loyens, K. & Van De Walle, S. (2006). Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid. 142 p.
- Van Der Arend, S. (2007). Pleitbezorgers, procesmanager en participanten: interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie. Delft: Eburon Uitgeverij. 342 p.
- Van Den Brink, G. (2002). Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
- Van Der Heijden, J., L. van der Mark, A. Meiresonne, e.a. (2007). Help! Een burgerinitiatief. Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Verhoeven, S. (2008). Het burger-ei: perspectieven op lokale burgerparticipatie. Brussel: Socius.

