

**'ECHTE INBRENG'
of
'ENKEL MAAR LEUK'?**

Over de betekenis van participatie in
stadsvernieuwingsprojecten

Dezeure Karolien
Hogeschool Gent

Participatie op lokaal niveau...

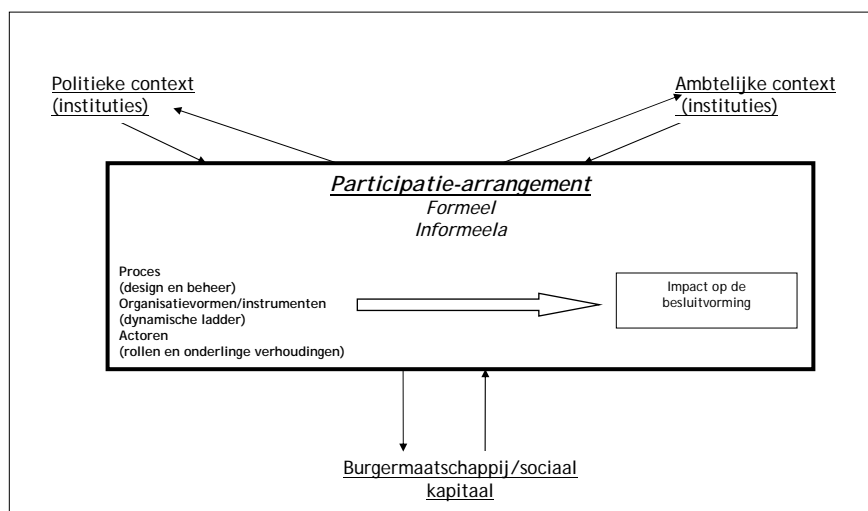
*“De visie van het bestuur op de burger? De burger is
iemand die ze willen informeren, die wel over kleine
zaken zijn ding mag zeggen, maar men neemt
hem/haar niet echt au serieux.”*

(een gemeenteraadslid)

*“Participatie is mooi, en er worden mooie woorden over
gezegd maar we moeten er niet naïef in zijn.”*

(een ambtenaar)

- Lokale participatie in de wetenschap
 - Hot topic in de bestuurskunde
 - Proces: Procesdesign en – management
 - Instrumenteel: onderzoek naar soorten en types van instrumenten
 - Normatief: participatieve versus representatieve democratie
 - Actorgericht
 - ... en veel zaken die we nog niet weten
 - Effectieve betekenis van participatie in een lokale context
 - ‘Rules in form’ versus ‘Rules in use’
- Bedoeling: inzicht verkrijgen in de betekenis van participatie in lokale context adhv concept ‘participatie-arrangement’



- Participatie-arrangementen zitten niet in een vacuüm
 - Invloed van ‘instituties’
 - ‘sociale structuren die het individuele handelen in participatieve processen kaderen’
 - Bestuurskundige instituties met invloed op het lokale niveau
 - Politiek: coalitiewissels, openheid van politici, eigenaarsgevoel, competitie tussen politieke strekkingen, ...
 - Ambtelijk: cultuur, vrijheid van de ambtenaar, partnerships met de private sector, grootte van het apparaat, verkokering
 - Burgers: bestaan van middenveld, aantrekkelijkheid beleidsveld
- Let wel: geen analyse van het stadsvernieuwingsproject, maar wel van het arrangement binnen het stadsvernieuwingsproject

- **Verschillende** context van de arrangementen
 - Brugse Poort was een ‘eerste’ gestructureerde ervaring met participatie in stadsvernieuwing
 - Brugse Poort: in één legislatuur moet het verschil gemaakt kunnen worden
 - Bij Ledeberg al heel wat meer ‘expertise’
 - ... maar minder geld - de middelen voor de Brugse Poort waren veel groter dan voor Ledeberg Leeft
 - Dit heeft zijn invloed op de ‘omvang’ van de projecten
 - Stadsvernieuwing in de Brugse Poort heel wat omvangrijker dan ‘accupuncturele ingrepen’ in Ledeberg
 - ... En dus ook op de potentiële ruimte voor participatie
 - Reeds bij de start van het proces worden fundamentele keuzes gemaakt

- ... Maar ook de **gelijkenissen**
 - Gebiedsgerichte aanpak
 - Multidisciplinaire aanpak
 - Inzet op het fysieke, sociale en culturele veld
 - Politieke sleutelactor
 - Duidelijke politieke trekker
 - Ambtelijke openheid
 - Wil en cultuur zijn aanwezig
 - Beide wijken hebben een actief, zij het verschillend, middenveld
 - Brugse Poort: Vieze Gasten als culturele hart
 - Ledeborg: eerder traditioneel, versnipperd
 - Nieuwe schwing door Ledebirds (gebruikt door de stad?)

- Centrale focus: betekenis van participatie in lokale stadsvernieuwingsprojecten
- Antwoord door analyse van:
 - Proces
 - Organisatievormen/instrumenten
 - Actoren
 - Impact op de besluitvorming
 - Zowel de 'rules in form' als de 'rules in use'
 - Hoe? Documentenanalyse en interviews
- Besluiten en stellingen voor de ronde tafel

“Brugse Poort... het organische proces... is er nog altijd, maar toch minder dan vroeger. Dat komt onder andere door de politiek. Er is meer korte termijn en scoren.”

(een ambtenaar)

“Belangrijker dan het resultaat, is het participatie-proces.”

(een politicus)

- Proces?
 - “Het benutten en invullen van beleidsruimte binnen vastgestelde procedures en regels” (De Bruijn en In't Veld)
 - In de bestuurskundige literatuur is er geen eensgezindheid of een procesdesign omtrent participatie op voorhand nodig is
 - 4 kernvoorwaarden (De Bruijn et al.)
 - Openheid
 - Bescherming van de kernwaarden
 - Voortgang
 - Inhoud

- Er is wel eensgezindheid over het feit dat er geen blauwdruk bestaat van een goed proces – dit moet gebeuren op maat
 - Op maat van wat of wie? Op maat van ‘de stad’ of op maat van ‘de bewoners’?

- Afstemming en terugkoppeling tussen actoren zijn daarin cruciaal
 - 6 randvoorwaarden (Edelenbos en Teisman)
 - Proces moet een bepaalde status hebben
 - Politici geven kaders
 - De rol van professionelen is gedefinieerd
 - De rol van politici is duidelijk
 - Openheid
 - Feedback en verantwoording door de bestuurders

	Brugse Poort	Ledeberg
Status	Is gegroeid doorheen de tijd	Duidelijke status van het arrangement – inspraak
Politici geven kaders	Kader minder duidelijk	Zeer duidelijk vooraf gedefinieerd kader
Rol professionelen	Experimentele vrijheid	Zeer duidelijk/beschreven
Rol politici	Duidelijk politieke trekker	Duidelijk politieke trekker
Openheid	Zeer open	Open
Feedback en verantwoording	Ja	Ja, is ook geformaliseerd

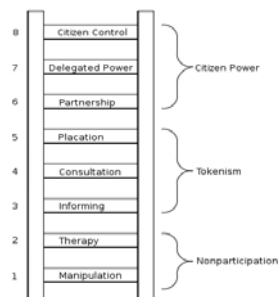
- **Merk op:**
 - Geen waardeoordeel!
 - Beide arrangementen hebben hun eigen waarde
 - ‘Organisch’ versus ‘strak’ design
 - Ledeberg: stad heeft een zeer sterke regiefunctie
 - Cfr. Mijlpalenplan in Ledeberg, de drie pijlers
 - Nuancering: mogelijkheid tot aanpassingen en wijzigingen
 - Brugse Poort: bestuurlijk kader geeft vrijheidsgraden
 - Verschillende projectaanpak bij de heraanleg van de verschillende parken
 - Acaciapark (ontwerp via Vlaams Bouwmeester)
 - Pierkespark (vanuit de buurt)
 - Boerderijpark (gemengde vorm)

- Sterke projectwerking in Ledeberg
 - Duidelijke beleidskeuze vanuit de stad
- Leereffect van de stadsoverheid leidt tot verdere professionalisering in participatie en in het opzetten van het arrangement
 - Continuüm: Brugse Poort, Rabot naar Ledeberg

“Je moet je mening op basis van veel elementen vormen. Allerlei vormen waar je luistert naar de bevolking moet je daarbij bespelen. Je moet wel degelijk je mening vormen en dan durven doorzetten.”

(een politicus)

- 'Participatie verengd tot instrumenten'
 - Heel wat onderzoek naar participatie-instrumenten (Lowndes, KBS, Loyens & Van de Walle, Van Asselt, ...)
 - Participatieladder als klassieke typologie (Arnstein 1969)



– Representativiteit

- Is een afspiegeling van de bevolking ‘aanwezig’ of ‘bereikt’ via het ingezette instrument? (Verlet & Reynaert 2004, Van de Peppel & Prummel 2000, Marcus 2001, Edelenbos en Monnikhof 2001)
 - Probleem van representatie althans bij politieke participatie
 - “Wat is de representativiteit van diegene met wie je praat? Wie komt er af naar de wandelingen e.d. meer? Wie wordt er geraadpleegd? Je kan het zo ruim mogelijk opentrekken ... Ik denk dat je altijd de bovenlaag hebt van zo'n wijk. Inzake diversiteit zit je met een bepaald deficit.”
(een politicus)
 - Representatieprobleem valt weg als we ook de civiele participatie in acht nemen (Dekker 2006)
 - Zie het verschil Brugse Poort en Ledeberg

- In de voorbereidende fase werden burgers betrokken
 - Ledeberg: Klankbordgroep
 - Burgers werden ‘geselecteerd’ op basis van hun betrokkenheid en kennis over de buurt
 - Input aan de begeleidingsgroep (ambtenaren) en stuurgroep (politiek)
 - Komen 6-tal keer samen
 - Vooral nadenken over de doelstellingen

“Uit de input van de klankbordgroep is er veel behandeld op de begeleidingsgroep, die wel degelijk hebben doorgewerkt.”
(een ambtenaar)

Die klankbordgroep, wat is dat? Je krijgt er wel wat informatie. Dat heeft zijn waarde. Er wordt wel niet geluisterd en je kan niets veranderen. Het is letterlijk een klankbord. Je kan niets zeggen.

(een bewoner)

- Ook opzet van een begeleidingsgroep en een stuurgroep
 - Blijvend engagement en warm houden van ambtenaren en politici
 - De 'fout' van de Brugse Poort geen tweede keer maken

 - Begeleidingsgroep
 - Netwerk van ambtenaren
 - Ambtenaar als niet-neutrale actor (zie verder)
 - Loopt doorheen het hele traject

“De begeleidingsgroep en de continuïteit ervan is wel degelijk een sterke actor in het hele verhaal” (een ambtenaar)

- Stuurgroep
 - Kwam slecht een aantal keer samen in de aanvangsfase

“Ik denk dat het belangrijker is om één trekkende beleidsmaker te hebben die voor verschillende knelpunten kan zeggen wat we gaan doen dan dat we een sg hebben die om de zoveel tijd bijeenkomt om alles te bekijken en na de vergadering het overleg pas start” (een ambtenaar)

- Brugse Poort: buurtraad
 - Vertrekkend vanuit de stadsontwerpen
 - Parallel aan een oefening met de diensten
 - In een periode van 6 maand is veel gesleuteld om tot het definitieve plan te komen (in topperiode werd er wekelijks overlegd)
 - Afspraken over werkwijze zijn vastgelegd in een charter. Buurtraad krijgt ondersteuning van VZW Samenlevingsopbouw

- **Uitvoering**
 - Lange tijd (om uit te voeren) versus korte tijd (gevoel bewoners)
 - Uitvoeringsparticipatie is nog niet ‘doorgedrongen’

 - De ‘klassiekers’ tijdens de uitvoering voor beide arrangementen
 - Persmededelingen en stadsmagazine
 - Infopunt
 - Folders
 - Tentoonstellingen
 - Periodieke nieuwsbrieven

 - Onteigeningen: zowel bij Ledeberg als Brugse Poort aparte communicatie

- Participatie bij deelprojecten zowel bij de Brugse Poort als in Ledeberg
 - In theorie vier stappen
 - Laagdrempelige inspraakactiviteit
 - Presentatie en bespreking van het eerste ontwerp
 - Opening of inhuldiging
 - Opzetten van een na-zorgtraject

 - Ledeberg: of er een traject wordt opgesteld is afhankelijk van de projectverantwoordelijke
 - Rol van gebiedsgerichte werking als stimulator van participatie

 - Brugse Poort: Ambtenaren ‘maken’ gebruik van de opportuniteiten
 - Cfr. Groene Vallei: betrekken van actiecomité in stedelijke werkgroep

- Tijdelijke invulling
 - Ledeberg: Welzijnsknoop (‘er moet iets gebeuren’, geïnspireerd door de site)
 - Brugse poort: een wedstrijd rond graffiti geeft de straatjes die gesloopt worden tijdelijk weer kleur

"De gemeenteraad.... Nog nooit gehoord, laat staan gezien." (een ambtenaar)

"Er is weinig stadsdebat, omdat er weinig autonome spelers zijn." (een bewoner)

"De gemeenteraad kan ook moeilijk zijn rol spelen." (een raadslid)

"Er zitten wel goede ambtenaren, die de bezorgdheden van burgers meenemen." (een raadslid)

– Rollen van politici, ambtenaren, private organisaties en burgers

- Onderbouwd feit: Introductie van participatie betekent dat de rollen van sleutelactoren veranderen (Van der Arend 2007, Edwards 2001, De Graaf 2009)
- Gesuggereerd feit: ambtenaren lijken doorslaggevend te zijn in die processen (Edelenbos en Monnikhof 1998, Lowndes et al. 2001, De Graaf 2009)

MAAR:

- De kennis over rollen van sleutelactoren in participatieve processen is beperkt
 - Kennis over 'burgers' & participatie is meer uitgebouwd
- Vooral ideaaltypische omschrijvingen, weinig getoetst onderzoek
- Geen onderscheid tussen
 - Raad/uitvoerend orgaan
 - Back office/frontlijners

	Ambtenaren	Politici	Burgers
Participatie leidt tot rolwijziging	Loyaliteit aan wie? Bestuur of burgers ↓ Rolwijziging	Primaat van de politiek? ↓ Rolwijziging	Actief burgerschap ↓ Rolwijziging
Mogelijke rolinvulling	Rolinvulling afhankelijk van (1) individuele capaciteiten en (2) omgeving	Rolinvulling kan zijn (1) instellen van randvoorwaarden, (2) deelname tijdens proces en (3) wijze van omgaan met resultaten	Opvattingen over burgers: (1) (neo-)republikeins, (2) communitaristisch en (3) liberaal / Bedreigd, berustend en bedrijvig
Empirische onderbouw?	-	-	Motivaction (2001)
Auteurs (normatief)	Edelenbos (2009), Monnikhof (1998)	Klijn en Koppenjan (2001), Edwards, Sorensen (2003), Pröpper en Steenbeek (1999)	Tonkens (2008), Van Gunsteren (1992), Van den Brink (2003)

- **Gemeenteraad in beide arrangementen afwezig**
 - Nochtans hebben ze alle mogelijkheden
 - Maar ze kunnen niet?
 - “De meerderheid is ook niet zo happig dat de gemeenteraad alle informatie krijgt.” (een ambtenaar)
 - “Ze hebben schrik dat de oppositie deze informatie zou misbruiken.” (een ambtenaar)
 - Of willen niet?
 - “In hoorzittingen en dergelijke moeten burgers aan bod komen. De weinige dingen die ze mogen doen moet je ze laten doen. En als gemeente moet je dan vooral luisteren.” (een raadslid)

- Opvallend in beide trajecten is de aanwezigheid van een ‘trekkende schepen’, andere schepenen zijn wel aanwezig maar houden zich eerder op de achtergrond
 - Trekkende schepen blijkt ook cruciaal voor het welslagen van de trajecten
 - Opvallend in beide arrangementen: ‘de politiek laat ons doen’
 - Politieke vrijheidsgraden
 - Groot vertrouwen van politici in ambtenaren – ook de ambtenaren voelen het zo aan

- Ambtenaren spelen een doorslaggevende rol in het betrekken van burgers bij participatie-arrangementen
 - Wat is hun taak in het arrangement?
 - Krediet opbouwen bij bewoners, organisaties, ambtenaren en beleid
 - Geregeld buiten de eigen rol treden
 - Geen neutrale positie, alert voor nieuwe evoluties

“Als ambtenaar is het jouw keuze of je de burger wel dan niet betreft en op welke manier je dit doet.” (een ambtenaar)

“Ambtenaren hebben veel sleutels in handen om mensen te betrekken.” (een raadslid)

- Bij Ledeberg zijn de rollen meer gedefinieerd (regisseur, communicator,...) - dit is minder het geval in Brugse Poort

- Private actoren
 - Samenlevingsopbouw in beide arrangementen aanwezig
 - Convenant met de stad – afspraak om zich bezig te houden met ‘participatie in het stadsvernieuwingsproject’
 - Regie van de stad over de taken van samenlevingsopbouw
 - Verkapte stadsdienst of gesubsidieerde oppositie??
 - “*Samenlevingsopbouw is gewoon een verlengstuk van onze diensten.*”
(een ambtenaar)
 - Zie ook de rol van de Vieze Gasten en de Ledebirds
 - Hoe gaat de stad om met het civiele initiatief?
 - Welke invloed heeft dit middenveld op het arrangement?

- Impact op de besluitvorming is sowieso moeilijk te meten
 - Ledeberg:
 - duidelijk dat het inspraak was, duidelijke status van de klankbordgroepen
 - Nadruk op het betrekken eerder dan op het participeren
 - Zeer formeel en gestructureerd proces, weinig aandacht voor het ‘civiele’
 - Vooral kanalen ‘van de stad’ – al spelen ambtenaren een belangrijke rol als ‘voelspriet’ en ‘doorgever’
 - Sprake van impact van de klankbordgroep (zie doelstelling 6: meer ruimte voor ontmoeten) volgens ambtenaren / oppositie en bewoners overwegend negatief daaromtrent

– Brugse Poort

- Belangrijke rol van ambtenaren
- Impact van bewoners op het eindproduct is duidelijker dan bij Ledeberg

- Participatie krijgt in beide arrangementen een andere betekenis
 - Ledeberg: voorafgaande keuzes van de stad waar niet kan/mag/wordt van af geweken
 - Bijvoorbeeld accupuncturele ingrepen
 - in de Brugse Poort is het meer organisch en meer ingespeeld op civiele initiatieven
 - Duidelijk beheersgerichte logica van de stad in Ledeberg
 - Traject op basis van de mogelijkheden en ideeën van het bestuur
 - Bewonersinput wordt gekanaliseerd via 'nieuwe' en typische stadsstructuren
 - Bijvoorbeeld de klankbordgroep
 - Brugse Poort is iets meer van onderuit vertrokken
 - Sterke regie in Ledeberg van bovenaf versus zwakkere regie in Brugse Poort/Arrangement in Ledeberg is sterk geformaliseerd, getimed
 - Arrangementen instrumenteel ingezet door het stadsbestuur?

- ... Of net niet?
 - Duidelijk politieke openheid bij beide arrangementen
 - Al ligt uiteindelijk daar de eindverantwoordelijkheid
“Uiteindelijk is het toch aan ons om te beslissen” (een politicus)
 - Sterke actieve ambtenaren in beide arrangementen
 - Ambtenaren zitten dan ook vooral ‘in het veld’ en geven de voorzet aan politici
 - Niet neutraal
 - Kansen grijpen
 - Netwerken van ambtenaren
 - Ambtenaren ‘vertalen’ input van bewoners (ook de input vanuit informele hoek)
 - Zie dan ook de sterkte van een begeleidingsgroep
 - Cultuur in de diensten – ook bij de zogenaamde ‘harde’ diensten zijn velen overtuigd van het ‘nut’ van participatie/of het feit dat participatie ‘eigenlijk wel moet’

- **Uitgangsstelling: Voor participatie geldt: ‘Deelnemen is belangrijker dan winnen’ (E. Corijn)**
- **Proces**
 - Hoe sterker de regie, hoe minder ruimte voor werkelijke participatie
 - Arrangementen zijn te sterk betrokken op de planningsfase
- **Organisatievormen en instrumenten**
 - Stadsbestuur is teveel gefocust op het creëren van draagvlak
 - Stadsvernieuwing heeft bijzondere mogelijkheden om het klassieke probleem van representatie tegen te gaan
- **Actoren**
 - Het georganiseerde middenveld is dominant aanwezig
 - Participatie versterkt vooral de invloed van frontlijnambtenaren
 - De gemeenteraad zou een meer strategische rol moeten opnemen



bestuurlijke
organisatie
Vlaanderen

Partners



K.U.Leuven
Instituut voor de Overheid



Centrum voor Lokale Politiek
Universiteit Gent



Centrum voor Overheid en Recht
Universiteit Hasselt



Onderzoeksgroep Management & Bestuur
Universiteit Antwerpen



Departement Handelswetenschappen
en Bestuurskunde



bestuurlijke
organisatie
Vlaanderen

Informatie

Algemeen secretariaat
Steunpunt beleidsrelevant onderzoek
BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN
Parkstraat 45 bus 3606 - B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 36 10 - Fax: 0032 16 32 36 11
sbov@soc.kuleuven.be
www.steunpuntbov.be