

REEKS

SAMENLEVING EN TOEKOMST

**Democratie en de kloof
tussen discours en praktijk.
Burgerparticipatie,
overheidsbeleid en
tevredenheid op het lokale
niveau**

KATRIEN DE KOSTER
JARL KAMPEN
DIDIER CALUWAERTS
ANN-SOPHIE DE CLOEDT
SAM DEPAUW
KRIS DESCHOUWER



ACADEMIA PRESS

**Democratie en de kloof tussen discours en praktijk.
Burgerparticipatie, overheidsbeleid en tevredenheid op
het lokale niveau**

SAMENLEVING EN TOEKOMST

Democratie en de kloof
tussen discours en praktijk.
Burgerparticipatie, overheidsbeleid en
tevredenheid op het lokale niveau

Katrien De Koster
Jarl Kampen
Didier Caluwaerts
Ann-Sophie De Cloedt
Sam Depauw
Kris Deschouwer



FEDERAAL WETENSCHAPSBELEID



ACADEMIA PRESS

Deze publicatie is het resultaat van het onderzoeksproject “Een analyse van de relatie tussen burgerparticipatie, overheidsbeleid en tevredenheid” (ARBOT) dat gefinancierd werd door Federaal Wetenschapsbeleid in het kader van het programma “Samenleving en Toekomst”.

Het project werd uitgevoerd o.l.v. prof. K. Deschouwer, Vrije Universiteit Brussel.

In dezelfde reeks verscheen eveneens:

- J. Bauwens, e.a., Cyberteens, cyberrisks, cybertools – Tieners en ICT, risico's en opportuniteiten, Cyberteens, cyberrisks, cybertools - Les teenagers et les TIC, risques et opportunités, 2009
- M. Easton, e.a., Multiple Community Policing: hoezo?, 2009

De inhoud van de teksten valt onder de verantwoordelijkheid van de auteurs.

© Academia Press
Eekhout 2, 9000 Gent
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia nv Wetenschappelijke Boekhandel
Sint-Kwintensberg 87, B-9000 Gent
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09
Info@story.be www.story.be

Katrien De Koster, Jarl Kampen, Didier Caluwaerts, Ann-Sophie De Cloedt, Sam Depauw, Kris Deschouwer
Democratie en de kloof tussen discours en praktijk. Burgerparticipatie, overheidsbeleid en tevredenheid op het lokale niveau

Gent, Academia Press, 2010, ii + 172 pp.

Opmaak: proxess.be

ISBN 978 90 382 1567 9
D/2010/4804/71
U 1406

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of vermenigvuldigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSTAFEL

Probleemstelling	1
Hoofdstuk 1. Het Belgische democratie debat sinds 1991	3
1. <i>Vormen en modellen van democratische legitimiteit</i>	3
1.1. Inputlegitimiteit	5
1.2. Throughput- of procedurele legitimiteit	6
1.3. Outputlegitimiteit	6
2. <i>Het streven naar politieke hervorkaveling: 1991-1996</i>	7
2.1. De kroniek	7
2.2. De waargenomen problemen	11
2.3. De mogelijke remedies	12
3. <i>Nieuwe Politieke Cultuur: 1996-1999</i>	13
3.1. De Kroniek	13
3.2. Problemen	16
3.3. Voorstellen	17
4. <i>Goed bestuur en bestuurlijke vernieuwing: 1999-nu</i>	18
4.1. De kroniek	18
4.2. Diagnose	22
4.3. Remedies	23
<i>Voorlopige conclusie</i>	24
Hoofdstuk 2. Goed bestuur en vertrouwen in de lokale overheid	25
1. <i>Inleiding</i>	25
2. <i>Goed bestuur en lokale bestuurskracht</i>	31
2.1. Het begrip goed governance	31
2.2. Lokale bestuurders over goed bestuur en bestuurskracht	35
3. <i>Lokale coalitiesteun als proxy voor vertrouwen in het lokale bestuur</i>	44
3.1. Inleiding	44
3.2. Een beschrijving van de data	45
3.3. Het verband tussen coalitiesteun en omgevingsvariabelen	47
3.4. Conclusie	55
4. <i>Participatie en sociaal kapitaal</i>	56
4.1. Publieke opinie en participatie	56
4.2. De controverse rond sociaal kapitaal	59
5. <i>De samenhang van goed bestuur en sociaal kapitaal</i>	63
5.1. Inleiding	63
5.2. Beschrijving van de data	64

5.3. Het bepalen van consistentie	70
5.4. Conclusies	79
Hoofdstuk 3. Beleidsparticipatie door kwetsbare groepen: het OCMW van Antwerpen en van La Louvière	81
1. <i>Beleidsparticipatie</i>	81
1.1. Nogmaals de kloof	81
1.2. (Burger)Participatie in discours en praktijk	84
1.3. Structuur van dit hoofdstuk	88
1.4. Onderzoeksvragen	89
2. <i>Afbakening, beschrijving gevalstudies en werkwijze</i>	91
2.1. Afbakening	91
2.2. Participatie in het OCMW Antwerpen/ CPAS La Louvière	95
2.3. Beschrijving zes gevalstudies	100
2.4. Werkwijze	106
3. <i>Discours rond participatie</i>	108
3.1. Het ontbreken van discours over participatie	108
3.2. Expliciete invulling van participatie	109
3.3. Expliciete verantwoording van participatie	110
3.4. Expliciete handelingen verbonden aan participatie	115
3.5. Samenhang van participatie met de concepten democratie, vertegenwoordiging, tevredenheid en vertrouwen	116
3.6. Conclusie	119
4. <i>Praktijk van participatie</i>	121
4.1. Inleiding	121
4.2. Politieke participatie (deelname) en vertegenwoordiging	121
4.3. Instituties en lokale democratie	127
4.4. Proces	135
4.5. Interactieve beleidsvorming, kwaliteit van beleid en draagvlak	142
4.6. Conclusie	146
5. <i>Conclusies: discours vs. praktijk</i>	149
5.1. Inleiding	149
5.2. Discours en praktijk: samenvattend	149
5.3. 5.3. Verklaringen en hypotheses	151
5.4. Besluit	158
Algemene conclusie	161
Bibliografie	163

PROBLEEMSTELLING

Al een paar decennia woedt er een debat over de vraag of de democratie zich in een crisis bevindt. Dat debat heeft betrekking op oude en gevestigde democratieën. Instellingen, procedures en actoren die langzaam hun plaats veroverden in de democratische praktijk worden daar in vraag gesteld. Allerlei remedies om de democratie te verbeteren en te revitaliseren worden voorgesteld en besproken en soms ook in praktijk omgezet. Maar het debat gaat verder.

Ook in België leeft heel sterk het idee dat er iets aan de hand is met de democratie. En ook in België circuleren heel wat voorstellen om de instellingen en de procedures van de democratie te verbeteren en te versterken. Sommige daarvan focussen op de 'input' van het politiek systeem, op de wijze waarop vragen en verwachtingen uit de samenleving correct opgepikt kunnen worden door de besluitvormers. Remedies gaan dan in de richting van een verbetering van de politieke participatie en van de politieke representatie. Andere voorstellen richten zich op de 'output' van de politiek, op het beleid en op de kwaliteit ervan. Met 'goed bestuur' of 'good governance' moet de tevredenheid van de burgers op een hoger niveau getild worden.

In dit onderzoek richten we de aandacht heel specifiek op de lokale besturen, op het gemeentelijke niveau. In een eerste deel situeren we het democratedebat in zijn recente historische context. Met een kort overzicht van de grote momenten en thema's uit het debat sinds de vroege jaren negentig tonen we aan hoe analyses en voorstellen inderdaad kunnen opgedeeld worden in 'input', 'output' en ook 'throughput'. Vervolgens diepen we twee aspecten verder uit aan de hand van origineel onderzoek.

Het eerste gaat op zoek naar het antwoord op de vraag of er een empirisch verband kan gevonden worden tussen de kwaliteit van het lokale beleid en de tevredenheid van de burgers. Vooral naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 werd immers vaak gehoord dat 'goed bestuur' loont. We probeerden op drie manieren dit verband te bestuderen en te ontrafelen. In eerste instantie hadden we lange gesprekken met een twintigtal schepenen van alle partijen in evenveel gemeenten. We lieten hen reflecteren over de betekenis en invulling van 'goed bestuur' op het lokale niveau. Daarbij valt veel scepsis te

beluisteren met betrekking tot de wijze waarop dit begrip meestal wordt ingevuld. In tweede instantie probeerden we te achterhalen of er een verband bestaat tussen de tevredenheid van burgers met hun leefomgeving en de kans van een gemeentelijke coalitie om na 2006 aan de macht te blijven. Daar blijkt geen duidelijk verband te bestaan. En ten slotte bekijken we of er een verband bestaat tussen 'sociaal kapitaal' – een bloeiend lokaal verenigingsleven – en politiek vertrouwen. En ook hier blijken de verwachte verbanden de kritische toets van de data niet te kunnen doorstaan. 'Goed bestuur' en politiek vertrouwen hangen alleen maar met elkaar samen voor wie dit graag gelooft en verkondigt.

Het tweede onderzoek focust op de inputzijde. Hier wordt nagegaan – aan de hand van een grondig kwalitatief onderzoek – hoe op het gemeentelijke niveau gepoogd wordt om de participatie te verhogen en te verbeteren van burgers die 'moeilijk' tot deelname aan het beleid kunnen aangezet worden. Diverse initiatieven van het OCMW van Antwerpen en van La Louvière worden van naderbij bekeken. Dit levert in eerste instantie het inzicht op dat participatie voor velen beschouwd als iets vanzelfsprekends, als iets dat vanzelf bij democratische politiek hoort. De analyse van verschillende processen op het terrein legt echter heel wat spanningen bloot en toont aan hoe een ogenschijnlijk simpel principe als burgerparticipatie op vele interne tegenstrijdigheden botst. Dat meer participatie zomaar tot beter beleid en ten slotte tot meer vertrouwen kan uit dit onderzoek zeker niet worden afgeleid. Daaruit concluderen dat inspanningen om burgers bij het beleid te betrekken zinloos zijn, hoeft echter niet. Wel kunnen we besluiten dat eenvoudige analyses en eenvoudige remedies voor wat we nu al zo lang 'de kloof' noemen voorbij gaan aan het complexe en vooral meerduidige spel dat de democratie is en kan zijn.

Hoofdstuk 1 **HET BELGISCHE DEMOCRATIE- DEBAT SINDS 1991**

Dit onderzoek vertrekt vanuit de vaststelling dat er in België – net als in de andere gevestigde democratieën – een grote bekommernis heerst over de kwaliteit en de leefbaarheid van de democratie. Dat is beslist geen nieuw gegeven. Het debat – zowel het publieke als het wetenschappelijke – over de ‘kloof’ en over de oorzaken ervan en de remedies om hem te dichten loopt al bijna twee decennia. Het startpunt situeert zich in de aanloop naar de parlementsverkiezingen van 24 november 1991. Dan komt onder meer in het Burgermanifest van Guy Verhofstadt de kloof uitvoerig aan bod. En de verrassende uitslag van de verkiezingen van 1991 – met een hoge score voor het Vlaams Belang en voor Rossem – lijkt het bestaan van die kloof, van een gebrek aan dialoog tussen samenleving en politiek alleen maar te bevestigen.

In wat volgt geven we een overzicht in grote lijnen van het democratie-debat sinds 1991. We doen dit door op twee manieren een wat vereenvoudigende classificatie te gebruiken. In eerste instantie delen we de periode sinds 1991 op in drie grote deeldebatten. Eerst is er de discussie over de ‘politieke herverkaveling’ van 1991 tot 1996. Dan volgt – met als zeer markant moment de zaak Dutroux en de Witte Mars – de periode van de ‘nieuwe politieke cultuur’ van 1996 tot 1999. En ten slotte is er vanaf 1999 de periode van ‘bestuurlijke vernieuwing’.

Deze drie fasen zijn min of meer duidelijk in de tijd te onderscheiden, maar verschillen ook in de focus die zij hebben. Om dat te illustreren zullen we het probleem van de democratische legitimiteit opdelen in drie aandachtspunten: de input, de throughput en de output.

1. Vormen en modellen van democratische legitimiteit

Recente studies naar democratische legitimiteit maken in zeer grote mate gebruik van Scharpfs tweedimensionele model van input- en outputlegitimiteit. Volgens Scharpf hangt inputlegitimiteit samen met processen van gelijke participatie en representatie van belangen (Engelen

& Sie Dhian Ho 2004). "Political choices," aldus Scharpf (1999, p. 6), "are legitimate if and because [...] can be derived from the authentic preferences of the members of a community".

Ook de outputs van politieke beslissingen kunnen legitimiteit genereren. Hier speelt niet de inspraak een rol, wel de probleemoplossende capaciteit of effectiviteit van de overheid. Outputlegitimiteit hangt daardoor samen met de competentie "[to achieve] the goals that citizens collectively care about" (Scharpf 1997, p. 19). Luisteren naar de problemen die burgers wakker houden, is immers geen vrijbrief om uiteindelijk niets aan die problemen te veranderen. In die zin is outputlegitimiteit een maat voor de realisatie van het principe van 'government for the people' (Krapohl 2007).

Democratische legitimiteit staat ook centraal in het werk van Goodin (2001; 2003). Doordat hij ook tussen input- en outputgeoriënteerde modellen onderscheidt, lijkt hij zich in te schrijven in de traditie van Scharpf. Toch vult Goodin deze categorieën anders in. Wat betreft de invulling van inputs, verschillen beide amper. Ook bij Goodin hangt inputlegitimiteit immers af van de openheid van het politieke systeem voor inbreng vanuit de omgeving (Goodin 2001, p. 10).

De verschillen tonen zich echter wat betreft outputs. Goodin vereenzelvigd deze immers niet met effectiviteit, maar met besluitvormingsregels: "what all output-oriented approaches share," aldus Goodin (2001, p. 6), "is an emphasis upon finding some social decision rule — some way of aggregating votes — which is privileged from a democratic point of view". Deze focus op de meer procedurele factoren in het realiseren van beleidsoutput biedt een nuttige extra invalshoek voor het model van Scharpf, die procedures grotendeels negeert.

Legitimiteit die voortkomt uit beslissingsprocedures en aggregatiemechanismen (Goodin), is niet van dezelfde soort als legitimiteit die het resultaat is van overeenstemming tussen preferenties en beslissingen (Scharpf), hoewel beide natuurlijk wel nauw samenhangen. Samen bieden ze echter mooie perspectieven voor een omvattend driedimensioneel model van democratische legitimiteit. Als we de aggregatie- en besluitvormingsmechanismen niet als output, maar throughput labelen, betekent Goodin een nuttig complement voor Scharpf. De systeemtheorie van David Easton (1965a; 1965b) indachtig, komen we tot een driedimensioneel model dat inputs, procedures of throughput, en out-

puts onderscheidt (zie figuur 1.1) (zie ook Nordbeck & Kvarda 2006; Papadopoulos & Warin 2007; Risse & Kleine 2007).

Figuur 1.1: *Drie dimensies van democratische legitimiteit*

Dimensie	Input	Throughput	Output
Bron	Openheid van het politieke systeem voor inputs van bevolking	Procedures en mechanismen die individuele preferenties linken aan politieke beslissingen	Responsiviteit van het beleid
Subdimensies	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusiviteit • Representativiteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Legaliteit • Transparantie • Kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit

1.1. *Inputlegitimiteit*

Aan de inputzijde is legitimiteit het resultaat van inspraak, van de mogelijkheid om preferenties op gelijke voet ten berde te brengen. Inputlegitimiteit omvat dus twee dimensies: inclusiviteit en representativiteit. Inclusiviteit indiceert de betrokkenheid van relevante actoren (Nordbeck & Kvarda 2006). Degenen die door een maatregel getroffen worden, moeten hun voorkeuren kunnen uiten. Publieke contestatie garandeert inclusiviteit (Risse & Kleine 2007), terwijl selectiviteit in participatie volgens bijv. sociaal-economische lijnen legitimiteit ondergraaft.

Daarenboven moet de representativiteit gegarandeerd worden, d.w.z. het geïnformeerd en consistent vertalen van die preferenties naar beleidsopties (Nordbeck & Kvarda 2006). Er moet dus een overlap zijn tussen wat de vertegenwoordigden willen, en hoe de vertegenwoordiger dat vertaalt, anders treedt *agency loss* op (Engelen & Sie Dhian Ho 2004). Beleidsmakers kunnen dus wel de procedures respecteren, en de output kan de problemen oplossen, maar als niet alle relevante stakeholders op gelijke wijze geconsulteerd werden, of wanneer de representativiteit van de mandaathouder niet gegarandeerd is, kan een maatregel bezwaarlijk legitiem zijn.

1.2. *Throughput- of procedurele legitimiteit*

Throughput- of procedurele legitimiteit is een functie van de mate waarin de sociale aggregatie- en besluitvormingsmechanismen erin slagen de preferenties te linken aan beslissingen. Het is belangrijk deze vorm van legitimiteit apart te bekijken want “procedural or ‘throughput’ legitimacy [...] can enhance acceptance of decisions, no matter what their content” (Papadopoulos 2003, p. 484). Risse en Kleine (2007) onderscheiden drie subdimensies van procedurele legitimiteit. De eerste dimensie is legaliteit. Beleid is in dit geval illegitiem wanneer het de regels overschrijdt (Beetham 1991, p. 16).

Ook de transparantie van procedures, onderhandelingen en besluitvormingsprocessen speelt hierin een rol. Onduidelijkheid over wie de verantwoordelijkheid draagt voor een beslissing, en welke actoren meer of minder invloed hadden, tast onmiddellijk de legitimiteit aan, hoewel er strikt genomen misschien geen regels gebroken werden.

Ten slotte is de kwaliteit van het besluitvormingsproces cruciaal. Dit verwijst naar het onderscheid tussen de aggregatieve en deliberatieve besluitvormingslogica's (Papadopoulos & Warin 2007, p. 451). Bij aggregatieve modellen overlapt de kwaliteit grotendeels met de legaliteit: kwalitatieve aggregatieve processen houden respect in voor de vastgelegde beslissingsregels. In deliberatieve processen is argumentatie, de openheid voor de mening van anderen, en het engagement om tot een gedeelde consensus te komen van belang (Papadopoulos & Warin 2007).

1.3. *Outputlegitimiteit*

Outputlegitimiteit ten slotte refereert aan de performantie van het politieke systeem (Scharpf 1997, p. 19). Het tegemoetkomen aan inputs is cruciaal voor het voortbestaan van een democratisch systeem, aangezien “[a] political order that does not perform well will ultimately be considered illegitimate no matter how democratic the policy-making process” (Risse & Kleine 2007, p. 74). De effectiviteit van een politiek systeem heeft daarenboven zowel een objectieve als een subjectieve component (Boedeltje & Cornips 2004): legitimiteit vloeit objectief voort uit de mate waarin beleidskeuzen erin slagen om sociale problemen te ver-

helpen. Aan de andere kant verwijst outputlegitimiteit subjectief ook naar de tevredenheid van burgers met de bereikte oplossingen.

In wat volgt geven we eerst een kort overzicht van de belangrijkste democratedebatten en -controverses sinds 1991 en proberen we die vervolgens te duiden aan de hand van deze begrippen.

2. Het streven naar politieke herverkaveling: 1991-1996

2.1. *De kroniek*

De eclatante verkiezingsoverwinning van het extreemrechtse Vlaams Blok en het linkslibertaire ROSSEM op 24 november 1991 sloeg het politieke establishment met verstomming. Hoewel de overwinning van het Blok slechts de zoveelste uit een ganse reeks was, maakte de groei van twee naar twaalf Kamerzetels duidelijk dat het niet langer een kleine partij betrof (Hondeghem et al. 2002, p. 7).

De stemmen voor VB en Rossem werden beschouwd als ‘proteststemmen’. Om die te duiden werd gretig teruggegrepen naar het eerste Burgermanifest van Guy Verhofstadt, waarin hij analyses maakte van het ‘zieke’ politieke systeem (Verhofstadt 1991). Zijn neoliberale argumentatie zou het politieke discours doorheen de ganse jaren negentig domineren (Blommaert 2001, p. 28).

Centraal in Verhofstadt’s analyse stond de “kloof tussen burger en politiek” (Verhofstadt 1991). De burger wou keuzes maken, en rechtstreeks betrokken worden bij alle aspecten die zijn levensloop bepalen, ook de politiek (Huyse 2003, p. 320). Daar zat net het probleem want “[o]p wat franjes na, komt de burger er niet echt aan te pas, tenzij hij bij wijze van uitzondering deel uitmaakt van het raderwerk, van een kamwiel in het grote horloge” (Verhofstadt 1994, p. 19). Het oude politieke bedrijf congrueerde niet langer met de opvattingen van de burger zelf. Verhofstadt fulmineerde hierbij tegen de zuilen die het debat monopoliseren, en de vertegenwoordigende relaties ontwrichten: “De politiek zit [...] opgesloten in de kluizen van de drukkingsgroepen, de corporaties en comités die met hun grote invloed niet te koop lopen” (Verhofstadt 1994, p. 21).

De oligarchie van de werkelijke machtshebbers veroorzaakte een moeilijk overbrugbare kloof met de burger. Het heil moest dan ook komen van mechanismen die de *directe participatie* van de individuele burgers aan het politieke leven versterkte (Devos & Reynaert 2001, p. 15; Devos et al. 2004, p. 110). *Bindende referenda* en de *afschaffing van de stemplicht* vormden de alternatieven bij uitstek voor het gesloten karakter van de Belgische besluitvorming, maar de VLD voerde zelf ook talrijke maatregelen door die de interne partijdemocratie moesten versterken. Vanaf 1993 werd de partijvoorzitter rechtstreeks verkozen, mochten de leden stemmen over de kandidatenlijsten, en kregen geregistreerde niet-leden stemrecht op congressen (Bouveroux 1996, p. 85). Al deze maatregelen hadden tot doel om de *verstoorde vertegenwoordigende relaties* te normaliseren.

Daarnaast nam Verhofstadt de sterke versplintering van het partijpolitieke landschap op de korrel. De sterke verspreiding van de macht leidde tot grote coalities die *bestuurskracht* misten. Er waren te veel partijen om echt responsief te zijn waardoor Verhofstadt aanstuurde op een grondige herinrichting van het Belgische politieke landschap. Door de contacten tijdens zijn aanstelling als formateur in 1991, met o.a. Jaak Gabriëls van de VU, kon Verhofstadt aftasten waar het potentieel lag voor politieke herverkaveling (Bouveroux 1993, p. 171).

In 1992 volgde het tweede Burgermanifest waarin Verhofstadt opnieuw van leer trok tegen de politieke concerns die het systeem monopoliseerden, en de *representativiteit* fnuikten. Het enige alternatief was een grote partij die brak met de hegemonie van de christendemocraten en de socialisten (Verhofstadt 1994, p. 120). De aanzet kwam er toen hij op het partijcongres van november 1992 enkele verruimingskandidaten uit de VU (Jaak Gabriëls) en de SP (Pierre Chevalier) voorstelde (Deweerd & Falter 1993, p. 329). De komst van politici uit zowel linkse als rechtse hoek sterkte Verhofstadt in zijn geloof dat hij de basis had gelegd voor een brede partij die een antwoord kon bieden voor de opgang van extreemrechts (Bouveroux 1996, p. 84).

Door de grote media-aandacht, induceerde de oprichting van de VLD ook vernieuwingsoperaties, zij het minder spectaculair, bij de andere politieke partijen. De studiedienst van de CVP gaf aan dat er nood was aan *een nieuwe politieke cultuur* waarbij de band met de zuilorganisaties minder strak moest worden (Deweerd & Falter 1993, p. 333). Dit leidde tot de oprichting van het "christendemocratisch forum" gevolgd door

de “Operatie Uitbraak” in 1994 (Bouveroux 1996, p. 109). Deze initiatieven die de ambitie hadden om de CVP open te gooien voor buitenstaanders, voor mensen dus die niet louter representatief waren voor de eigen zuilorganisaties, maar voor de bredere samenleving (Bouveroux 1996, p. 116). Weinig buitenstaanders gingen echter in op de uitnodiging van voorzitter Johan Van Hecke.

In de aanloop naar de Europese verkiezingen van 1994 herlanceerde Van Hecke dan ook opnieuw de idee om de CVP uit te bouwen tot een nieuwe centrumpartij. Hij wilde de deuren open zetten voor ontevreden VU’ers (Bouveroux 1996, p. 112). Deze strategie beperkte de opgang van de VLD en de achteruitgang van de CVP enigszins. Vandaar dat CVP het scenario herhaalde bij de gemeenteraadsverkiezingen in hetzelfde jaar: in een aantal gemeenten kwamen CVP’ers op lijsten met VU’ers en onafhankelijken (Bouveroux 1996, p. 113). Vooral het aantrekken van *onafhankelijken, die enkel zichzelf vertegenwoordigen*, en waar de partij geen controle over heeft, is opmerkelijk.

Nochtans was dit streven naar de formatie van een centrumpartij niet de enige bijdrage van Van Hecke aan het vernieuwingsdebat. In een boek uit 1994 pleitte hij voor andere mechanismen die de band tussen burger en politiek moesten versterken: referenda, afschaffing van de stemplicht, invoering van de kiesdrempel (Bouveroux 1996, p. 113). Ondanks deze voorstellen, en de daaruit blijkende wil om ook inhoudelijke vernieuwing te brengen, valt de vernieuwingsoperatie van de CVP grotendeels stil na 1994 (Bouveroux 1996, p. 115).

Ook bij de SP ontstond begin jaren 1990 een roep om vernieuwing. Onmiddellijk na Zwarte Zondag richtte de SP een werkgroep op die zich moest buigen over de oorzaken van de stembusuitslag. Deze werkgroep stelde vast dat het extreemrechtse Vlaams Blok veel van zijn stemmen wegsnoepte bij de SP (Bouveroux 1996, p. 130), en dat de partijtop niet meer *luisterde naar haar kiezers*.

Als antwoord op deze kloof, stelde de SP-top in 1992 een aantal initiatieven voor om terug te keren naar de basis (Deweerd & Falter 1993, p. 334). De interne partijstructuur werd veranderd waardoor de macht van de federaties, de organisaties tussen het lokale en nationale niveau binnen de partij, gebroken werd. Deze machtige federaties stonden immers de vlotte *doorstroom van informatie* van de basis naar de top in de weg (Bouveroux 1996, p. 132).

Toen bleek dat dit weinig heil bood, reikte voorzitter Frank Vandembroucke, in het zog van de vernieuwingsoperatie bij VLD, de hand naar progressieve krachten uit de andere partijen. Ook de Dominogroep, die de herverkaveling op de linkerflank moest sturen (Deweerd & Falter 1993, p. 334), spoorde de partijtop aan om snel tot inhoudelijke vernieuwing over te gaan (Bouveroux 1996, p. 133).

Deze oproep tot vernieuwing werd echter volledig gefnuikt door de komst van Louis Tobback als voorzitter. Tobback had de voorzittersverkiezing vlot gewonnen dankzij zijn goede resultaat bij de Europese verkiezingen van 1994. De prioriteit van Tobback als voorzitter was echter niet om de partij inhoudelijk te vernieuwen, wel om nieuwe mensen aan te trekken. De boodschap was goed, de boodschappers konden beter, volgens Tobback (Bouveroux 1996, p. 136), en daarmee ging hij radicaal in tegen de algemene trend tot partijpolitieke vernieuwing. Daarmee verkondigde hij niet de mening van iedereen binnen de SP. In 1996 stelde Norbert De Batselier samen met VU'er Maurits Coppieters immers *Het Sienjaal* voor. Daarin pleitten ze voor een inhoudelijk debat met de groenen en progressieve VU'ers.

Ook de kleinere partijen kenden veranderingen. Agalev kende in de eerste helft van de jaren negentig een *Politieke Herbebossing* (Vogels & Geysels 1993), die de beproefde concepten combineerde: veranderingen aan de partijstructuur, het openstellen van lijsten voor onafhankelijken, en inhoudelijke vernieuwing. Deze vernieuwing kwam voort uit interne strubbelingen. Agalev was immers verdeeld tussen de realo's, die een betrouwbare beleidspartij wilden worden met een professionelere aanpak, en de fundi's, die vooral het ecologische aspect bleven benadrukken, de bestaande vormen van basisdemocratie niet wilden wijzigen, en de breekpuntenstrategie bleven aanhangen.

Bij de VU, ten slotte, speelde de interne verdeeldheid langs twee assen. De eerste conflicthaard betrof de samenwerking met andere partijen. Voorzitter Jaak Gabriëls was tijdens de formatiegesprekken in 1991 bevriend geraakt met Verhofstadt, en voelde wel sympathie voor diens vernieuwingsproject (Bouveroux 1996, p. 171). Gabriëls pleitte dan ook voor een toenadering tot de VLD, wat heftig verzet uitlokte bij Vic en Bert Anciaux (Deweerd & Falter 1993, p. 330). Na zijn vertrek richtte hij in 1993 het Centrum voor Politieke vernieuwing op, en stapte later over naar de VLD (Bouveroux 1996, p. 172). De tweede splijtzwam binnen de VU betrof de vraag of de partij zich uitsluitend moest profileren

op het Vlaams-nationale thema, zoals de hardliners preekten, of dat ze een sociaal-progressievere koers moest varen, zoals Anciaux voorstelde (Bouveroux 1996, p. 173).

Na de Europese en gemeentelijke verkiezingen van 1994 viel de vernieuwing binnen de andere partijen grotendeels stil. De VLD loste de grote verwachtingen immers niet in, en ging slechts met mondjesmaat vooruit (Deweerd 1995, p. 292-294). Daarenboven lagen de socialistische partijen bij de verkiezingen van 1995 onder vuur toen de Agusta-Dassault-affaire uitbrak, waarbij socialistische kopstukken verdacht werden van corruptie. Om de aandacht van deze affaire af te wenden, richtte kopman Tobback van de Vlaamse socialisten zijn pijlen in de verkiezingscampagne van 1995 volop op de voorstellen van Verhofstadt inzake sociale zekerheid (Bouveroux 1996, p. 141). Ze kregen daarbij hulp van de christen-democraten die een uitdrukkelijke wens hadden om rooms-rood verder te zetten (Platel 1996, p. 510). De Burgermanifesten, waarin onder meer stond dat "geen enkele partij zo diep gecorrumpeerd was door de macht als de CVP" (Verhofstadt 1994, p. 22), hadden de VLD weinig aantrekkelijk gemaakt als coalitiepartner.

Ondanks de smeergeldaffaire, hield de SP goed stand tijdens de verkiezingen, waardoor de rooms-rode coalitie werd verder gezet mede dankzij de socialistische vakbond ABVV die haar veto stelde tegen een coalitie met de VLD. Deze laatste ging weliswaar vooruit, maar rooms-rood werd nooit bedreigd. Verhofstadt diende daarop zijn ontslag in als partijvoorzitter, en werd opgevolgd door de hevigste tegenstander van de verruimingsoperatie, Herman Decroo (Bouveroux 1996, p. 91). Dat leidde ertoe dat de hele vernieuwingsoperatie ook binnen de VLD stil viel (Hondeghe et al. 2002, p. 11). Vanaf 1995 verdween politieke vernieuwing naar de achtergrond, tot het thema opnieuw opdook n.a.v. de Dutroux affaire in 1996.

2.2. *De waargenomen problemen*

De diagnose na de verkiezingen van november 1991, betrof, zoals gezegd, de "kloof tussen burger en politiek". Wanneer we het discours rond de kloof onder de loupe leggen, worden vooral de *vertegenwoordigende relaties* geproblematiseerd. De politieke concerns bestaande uit politieke partijen met nauw gelieerde drukkingsgroepen, weten niet wat er gaande is in de bevolking. Ze hebben de ontevredenheid van de

burger onvoldoende gedetecteerd. De partijen zouden de burger substantieel moeten vertegenwoordigen, maar hebben de draad met die burger net doorgeknipt. Hij beschikt niet langer over de mogelijkheid om zijn preferenties over te maken aan de vertegenwoordigers, t.g.v. hun geprivilegieerde relatie hebben met drukkingsgroepen. Partijen vertegenwoordigen hun electoraat dus niet meer, maar de belangen die het middenveld ten berde brengt.

Op een abstracter niveau is het duidelijk dat de crisis van de democratie hier geconcipeerd wordt als een *probleem van inputlegitimiteit*. De rechtstreekse band tussen principal en agent verdwijnt, ten voordele van de band met pressiegroepen, die slechts segmenten van de bevolking omvatten. Als de relatie met deze groepen niet problematisch werd bevonden, was er ook geen reden om buitenstaanders inspraak te geven in de partij. Deze buitenstaanders symboliseren dat de partij niet enkel de drukkingsgroepen vertegenwoordigt.

Daarenboven worden beide dimensies van inputlegitimiteit, nl. inclusiviteit en representativiteit, geproblematiseerd. Er is volgens het politieke discours in deze periode geen sprake van inclusiviteit, omdat niet elke burger op gelijke manier gehoord wordt. Er is selectiviteit in de inspraakmogelijkheden omdat prioritair de belangen vertegenwoordigd worden van zij die deel uitmaken van bepaalde bevolkingssegmenten die zich verenigd hebben in een pressiegroep. Daarenboven is er geen sprake van representativiteit omdat de agents niet de preferenties van hun principals verdedigen. De overlap tussen de belangen van de principals en de acties van de agents is afwezig.

Ten slotte merken we dat ook de effectiviteit van de partijen onder vuur ligt. Door te veel variaties in de voorkeuren van de bevolking, zijn er te veel partijen. De vragen vanuit de bevolking worden daardoor onvoldoende geaggregeerd. Op deze overbevraging kan het systeem niet langer antwoorden. Er moet met te veel meningen en partijen rekening gehouden worden om problemen effectief te kunnen aanpakken. De outputlegitimiteit leidt hieronder.

2.3. *De mogelijke remedies*

De voorgestelde oplossingen convergeerden met deze diagnose. De kloof tussen burger en politiek, en de tanende inputlegitimiteit die daaruit volgde, moesten worden opgelost door de *inspraak vanuit de*

bevolking te verhogen, met o.a. referenda, de afschaffing van de stemplicht, en de rechtstreekse verkiezing van de hoofden van de uitvoerende macht. Deze instrumenten beogen de inclusiviteit en de representativiteit te verhogen. Enerzijds bieden ze iedereen de gelijke kans om hun stem en bijbehorende preferentie te laten gelden. Wie zich getroffen voelt door een beleidsmaatregel kan daar zijn mening over uiten, en gehoor vragen. Selectiviteit in de participatie, komt dan enkel voort uit de eigen keuze van de burger om zich afzijdig te houden. Anderzijds is ook de representativiteit gegarandeerd, omdat bij directere vormen van democratie de principal-agent-relatie verwatert. De principal bepaalt immers zelf in veel grotere mate wat hij wil, naarmate de instrumenten directer zijn.

Daarbij aansluitend is er de trend om rechten aan buitenstaanders te verlenen, en onafhankelijken aan te trekken. Dit creëert minstens de indruk dat de partij openstaat voor mensen die niet behoren tot de traditionele segmenten die een partij vertegenwoordigt. De bedoeling is om mensen van alle achtergronden te verenigen, mensen die dan eigenlijk zichzelf vertegenwoordigen, en niet gebonden zijn door het partijstandpunt. Dit moest de representativiteit van de partij vergroten.

De partijpolitieke vernieuwing slokte, ten slotte, de hoofdmoot van initiatieven op (Devos et al. 2004, p. 91). Deze probeert de sterke fragmentering van het partijpolitieke landschap aan te pakken, en komt zo tegemoet aan de nood aan meer outputlegitimiteit. Het bestaan van vele en kleine partijen, maakt het noodzakelijk om te besturen met grote coalities. Omdat met alle partners uit de coalities rekening moet worden gehouden, worden de coalities onregeerbaar en is het onmogelijk om de gewenste outputs te genereren. De partijpolitieke *herverkaveling*, gericht op grote partijen die in beperkte coalities snel tot effectieve oplossingen kunnen komen, moet dit probleem oplossen

3. Nieuwe Politieke Cultuur: 1996-1999

3.1. De Kroniek

Van 1991 tot 1994 domineerde de 'kloof met de burger' het politieke debat, waarna een periode van relatieve rust volgde. Een ruw ontwakken volgde in 1996. Niet de volgende 'Zwarte Zondag' van 21 mei 1995, waarop het Vlaams Blok opnieuw won, maar de ontvoering van een

aantal meisjes leidde een nieuw debat in (Hondeghe et al. 2002, p. 11). De bevrijding van Sabine en Laetitia, de opgraving van kinderkijkjes, en het Spaghetti-arrest waardoor de volksheld, onderzoekrechter Connerotte, het dossier moest afgeven, waren de aanleiding voor de 'Witte Mars' die door de Brusselse straten trok (Bouveroux 2003, pp. 16-18; Deweerdt 1997, p. 499).

Hoewel de organisatoren van de Witte Mars geen grievenbundel overhandigden aan de politici, was hun algemene boodschap duidelijk: *het had gefaald*. Dit gevoel van dysfunctie, zoals het eufemistisch werd omschreven (Bouveroux 2003, p. 12), werd daarenboven nog pijnlijker door drie andere gebeurtenissen. Eerst en vooral was er de ontsnapping van Dutroux uit het Justitiepaleis van Neufchâteau. Om de politieke schade te beperken kondigde premier Dehaene het ontslag aan van ministers Vande Lanotte (Binnenlandse Zaken) en De Clerck (Justitie). Niettemin had deze ontsnapping de machteloosheid van de overheid echter duidelijk in de verf gezet (Bouveroux 2003, pp. 27-29).

Ten tweede moeten we vaststellen dat er binnen de Onderzoekscommissie Dutroux *geen consensus* bestond. Ondanks de gruwel van de feiten, en de duidelijke faling van de overheid, konden de commissieleden hun politieke tegenstellingen niet naast zich neerleggen. Door de interne onenigheid, en de onmogelijkheid om tot eenparigheid te komen, verloor de commissie-Verwilghen veel van haar geloofwaardigheid (Bouveroux 2003, p. 22).

De laatste gebeurtenis betrof de verantwoordelijkheid van Melchior Wathelet. Deze had als minister van Justitie in 1992 schriftelijke toestemming gegeven om Dutroux vervroegd vrij te laten. Ondanks een duidelijke reprimande in het eindrapport van de onderzoekscommissie, werd echter beslist om Wathelet's mandaat als Europees rechter te verlengen (Bouveroux 2003, p. 22).

Het beeld bestond dus dat de politieke elite niet alleen sterk gefaald had in het voorkomen van de affaire Dutroux. Ze kon *het algemeen belang daarenboven niet laten primeren op deelbelangen* door niet tot consensus te komen. Zelfs het Octopusakkoord van 1998 om het politionele en justitiële apparaat te hervormen en performanter te maken (Deweerdt 1999, pp. 171-176), kon deze indruk niet volledig wegnemen.

De zaak Dutroux bleek dan ook het typevoorbeeld van wat onderzoekscommissie 'de Belgische ziekte' had genoemd. Het ziektebeeld werd nog versterkt door de veelheid aan schandalen die de Dutroux-zaak vooraf gingen (de zaken Cools en Van Noppen, de Bende van Nijvel, de Milieuboxenaffaire...), en er in de tweede helft van de jaren negentig parallel mee liepen. De Agusta-Dassault-affaire zette vanaf 1995 de toon (Deweerd 1995, p. 285). Het 'gesjoemel' van politici, en het gebrek aan transparantie van de besluitvorming vormden hier de kern van het probleem.

Een ander schandaal uit de jaren negentig was de dioxinecrisis. Na een periode van relatieve rust tussen oktober 1998 en mei 1999, raakt net voor de verkiezingen bekend dat er dioxines in de voedselketen terecht waren gekomen, en dat de voedselveiligheid in het gedrang kwam (Deweerd 2000, pp. 177-178). Vooral toen Verhofstadt Dehaene een bezwarend rapport presenteerde van een toxisch onderzoek, groeide de crisis uit tot een waar schandaal (Bouveroux 2003, p. 56). Dit bracht uiteindelijk de genadeslag toe voor de rooms-rode coalitie.

Als alternatief werden twee pistes bewandeld. Beide kunnen gevat worden onder de noemer "Nieuwe Politieke Cultuur", maar hun focus verschilde toch aanzienlijk.

Enerzijds was er de Staten-Generaal van de Democratie (december 1996-juni 1997), onder leiding van Kamervoorzitter Raymond Langendries. Hoewel de voorzitters van alle democratische partijen een uitnodiging ontvingen, toonden enkel de PRL en de christen-democratische en socialistische meerderheidspartijen interesse (Bouveroux 2003, pp. 34-35). De overleggroep werkte rond vier thema's: decumul, financiering van de verkiezingcampagnes, openbare dienstverlening, en inspraak van de burgers. De belangrijkste punten waarover een akkoord bestond, waren het verbod op *cumulatie van uitvoerende mandaten*, en de *aanpassing van de partijfinanciering* (Deweerd 1998, p. 354; Hondeghe et al. 2002, p. 13).

Anderzijds waren er de "Zaal F"-gesprekken. Verhofstadt nodigde in zaal F van de Senaat politieke vernieuwers uit van verschillende partijen (Bouveroux 2003, p. 42). Deze gesprekken vormden een parallel gesprekcircuit voor de Staten-Generaal van de democratie (Deweerd 1998, p. 354). De focus van de Zaal F'ers was echter minder breed. Zij bouwden vooral voort op analyses die reeds tussen 1991 en 1994

gemaakt werden. Thema's als referenda, de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, veranderingen aan het kiesstelsel... kwamen al in de Burgermanifesten, en in de geschriften van Johan Van Hecke voor, en werden opnieuw opgerakeld (Hondeghe et al. 2002, p. 14). Veel van de voorstellen van de Zaal F'ers stierven echter een stille dood, voornamelijk omdat de deelnemers in hun drang naar vernieuwing geïsoleerd stonden binnen hun eigen partijen. Niettemin vormen de gesprekken een duidelijk alternatief voor de procedurele en outputgerichte focus in deze periode.

3.2. *Problemen*

De framing van de diagnose wordt minder scherp gesteld die in de periode. Daar waar het tussen 1991 en 1996 voornamelijk het tekort aan inputlegitimiteit werd geïdentificeerd, is het probleem na 1996 minder eenduidig te omschrijven. We merken dan ook een inhoudelijke heroriëntatie van de diagnose tussen 1996 en 1999 t.o.v. de eerste helft van de jaren negentig. De focus komt te liggen op *output- en procedurele problemen*.

Het dominante probleem is het ontbreken van outputlegitimiteit. Zowel op het moment dat Dutroux werd aangehouden en bleek dat de overheid zijn gruweligheden niet had voorkomen, als op het moment dat hij ontsnapte, werd de herhaalde dysfunctie van het overheidsapparaat duidelijk (Dewerd 1997, p. 503). Op beide momenten kwam de probleemoplossende capaciteit van het politieke en gerechtelijke apparaat onder vuur te liggen (*Gedr. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-994/2). Deze indruk van een machteloze overheid was er ook n.a.v. de talrijke affaires die maar niet opgelost geraakten. De overheid kon niet tegemoet komen aan de verwachtingen van de burgers, maar kon de perceptie van effectiviteit in deze periode ook niet hoog houden.

Daarnaast problematiseert het politieke discours ook de procedures. Hierbij is het interessant om een onderscheid te maken naar de drie dimensies van procedurele legitimiteit. De legaliteit wordt meermaals met de voeten getreden. Dit was zeker het geval in de Agusta-affaire, waarbij enkele socialistische kopstukken het niet zo nauw namen met de regeltjes.

Ook de transparantie van de besluitvorming komt tussen 1996 en 1999 in het gedrang. Vele politieke beslissingen leken het gevolg van duis-

tere afspraakjes binnen de politieke elite. Het feit dat Wathelet Europees rechter mocht blijven, ondanks zijn bijdrage aan het Dutroux-schandaal, schiep de indruk dat de politieke top er alles aan deed om zijn eigen pionnetjes te beschermen (Deweerd 1998, p. 316; Deweerd 1999, p. 171). Ook naar aanleiding van de dioxinecrisis, werd de transparantie van de besluitvorming in vraag gesteld. Door de vage en vaak tegenstrijdige communicatie ontstond de indruk dat de overheid een doofpotoperatie opzette (Bouveroux 2003, p. 56).

Ten slotte is de *kwaliteit van de besluitvorming* eenmaal tot probleem verheven. De Parlementaire Onderzoekscommissie Dutroux, die de taak had om de falingen van de overheid in kaart te brengen, en daardoor een belangrijk signaal van politieke good-will moest uitsturen naar de bevolking, slaagde daar uiteindelijk niet in omdat de commissieleden hun politieke tegenstellingen niet konden overbruggen (Deweerd 1998, pp. 316-318).

3.3. *Voorstellen*

De prognoses verschillen inhoudelijk van die uit de periode 1991-1996. Er zijn drie prognostische frames, die grotendeels samenvallen met de drie belangrijkste politieke initiatieven uit deze periode, nl. de Staten-Generaal van de Democratie, de Zaal F-gesprekken, en het Octopus-akkoord.

De voorstellen van de Staten-Generaal betroffen de invoering van talrijke cumulatieverboden en vermogensaangiftes voor mandatarissen, en ook dienstbetoon en de partijfinanciering werden op de korrel genomen. De bedoeling hiervan was voornamelijk om belangenvermenging tegen te gaan (*Parl. St. Kamer, 1999-2000, nr. 50-0454/002*). De voorstellen van de overleggroep Langendries trachtten dan ook de procedurele legitimiteit, en vooral de transparantie van de besluitvorming, te verhogen door zicht te krijgen op mogelijke belangenconflicten (*Parl. St. Kamer, 1996-1997, nr. 49-1158/10*). Ook het reglementeren van de verkiezingsuitgaven, en de invoering van een open partijboekhouding zij hier voorbeelden van.

De "Zaal F"-gesprekken legden een volledig andere klemtoon, en focusten voornamelijk op de inputlegitimiteit. Verhofstadt en de andere politieke vernieuwers namen veel eerdere analyses immers terug op, en presenteerden ze als oplossing voor de nieuwe crisis na

1996. Tijdens de gesprekken ontstond overeenstemming over een aantal punten die de inspraak van de burger moesten bevorderen. Dit resulteerde in wetsvoorstellen die zowel de inclusiviteit (bijv. neutralisering van de lijststem) als de representativiteit (bijv. referenda) van de besluitvorming moesten stimuleren. Enkele van deze punten werden eerder ook al besproken binnen de overleggroep Langendries, maar kregen daar minder aandacht.

Het Octopusakkoord, ten slotte, vormde de basis van de grootschalige hervorming van de politie- en gerechtelijke diensten. In essentie is deze hervorming er één die de outputlegitimititeit tracht te verbeteren (zie bijv. Deweerdt 1998, pp. 319-322). Het Octopusakkoord is dan ook een uitloper van de Onderzoekscommissie Dutroux, die de dysfuncties van de overheid had aangeklaagd. De betreffende parlementaire documenten maken duidelijk dat de performantie van de overheid moet verbeteren (*Parl. St. Kamer*, 1997-1998, nr. 49-1568/2).

4. Goed bestuur en bestuurlijke vernieuwing: 1999-nu

4.1. *De kroniek*

De “Moeder van alle verkiezingen” van 13 juni 1999 velde het verdict voor de vele onopgeloste affaires en overheidsfalingen. De liberale familie werd de grootste van het land, en rooms-rood kwam ten einde (Bouveroux 2003, p. 62). Aangezien de socialisten fors verloren, leek de grote droom van Verhofstadt, een paars kabinet, echter moeilijker te realiseren dan voorzien. De oplossing kwam dan ook van de groenen, die langs beide kanten van de taalgrens fors hadden geprofiteerd van de dioxinecrisis. Uiteindelijk kwam het paars-groene kabinet Verhofstadt I relatief snel tot stand. De kiezer had de kaarten immers duidelijk geschud, en de gunstige economische conjunctuur maakte het mogelijk om tegemoet te komen aan de wensen van elke coalitiepartner (Bouveroux 2003, p. 75; Deweerdt 2000, pp. 1994-1995).

Deze historische verkiezingsuitslag, en de verderzetting van paars in 2003, gaven aanleiding tot talrijke partijpolitieke verschuivingen. Een nieuwe fase in de politieke herverkaveling leek te zijn aangebroken. Het is dan ook nuttig om kort de partijpolitieke veranderingen in deze periode te schetsen.

Veranderingen drongen zich natuurlijk het sterkst op bij de CVP, die op de hielen werd gezeten door de VLD. Na het vertrek van kopman Dehaene, viel het oog op Stefaan De Clerck om de partij te leiden (Bouveroux 2003, p. 83). Zijn eerste test bestond erin de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 te winnen. Ondanks de sombere vooruitzichten, kon De Clerck de schade op lokaal vlak beperken, en daardoor zijn positie binnen de partij verstevigen (Deweerd 2001, p. 273). Dit effende het pad voor een inhoudelijke vernieuwing die begon in november 2000 met de presentatie van het 'Vernieuwingstraject voor de christendemocratie in Vlaanderen' (Deweerd 2001, p. 311). Kort daarna volgde een naamsverandering naar CD&V (Christen-Democratisch en Vlaams). Het ongenoegen was echter groot. Het ACW had twijfels over De Clerck, die tot de middenstandsvleugel behoorde, en Johan Van Hecke richtte een aparte denktank op, Christen-Democratische Vernieuwing (CDV) waarin concurrerende vernieuwingsideeën circuleerden (Bouveroux 2003, pp. 115-116). Kort daarna volgde de exit van Van Hecke, en de oprichting van de NCD (Nieuwe Christen-Democratie) die later geïntegreerd zou worden in de VLD (Bouveroux 2003, pp. 124-127).

Ook de SP was aan herbronning toe. De verkiezingsnederlaag van 13 juni 1999, en het vertrek van Tobback als voorzitter, boden mogelijkheden voor partijvernieuwing (Bouveroux 2003, p. 89). De nieuwe voorzitter, Patrick Janssens, hield zich veeleer op de achtergrond bezig met de interne partijwerking. Hij pleitte wel voor een inhoudelijke vernieuwing op twee pijlers: gelijke kansen voor iedereen, en een open partijwerking (Bouveroux 2003, p. 128). Daarnaast zou de SP voortaan SP.a heten (Bouveroux 2003, p. 131), en werd er openlijk gedacht over nauwe samenwerking met Spirit. Leden uit beide partijen kenden elkaar immers al uit de Zaal F, en ook hun samenwerking in de Vlaamse Regering had hen dichterbij elkaar gebracht. In 2003 trokken SP.a en Spirit dan ook als kartel naar de kiezer (Deweerd 2002, pp. 316-317).

VU-ID boekte een lichte vooruitgang bij de verkiezingen in 1999. Voorzitter Anciaux zag hierdoor mogelijkheden voor een grondige politieke vernieuwing langs sociaal-progressieve lijnen. Vlaams-nationalistische hardliners als Geert Bourgeois zagen die sociaal-progressieve koers echter niet zitten, waardoor het meermaals tot bitsige aanvaringen kwam (Deweerd 2000, pp. 243-244). Het hoogtepunt was de interne

stemming over het Lambermont-akkoord op 31 januari 2001, waarbij de groep rond Bourgeois tegenstemde, en de Anciaux-groep voor (Bouveroux 2003, p. 110). Dit leidde uiteindelijk tot de splitsing. Eind 2001 stichtte Bourgeois de N-VA (Nieuw-Vlaamse Alliantie), waarna Anciaux Spirit boven de doopvont hield (Bouveroux 2003, pp. 149-150).

Spirit had echter te kampen met een te grote diversiteit binnen haar rangen. De partij bleek een bont allegaartje van mensen met liberale, socialistische en groene sympathieën te verenigen (Bouveroux 2003, p. 151). Het duurde dan ook niet lang voor er een grote leegloop begon waarbij talrijke mandatarissen overstapten naar andere partijen (Bouveroux 2003, p. 159; Deweerdt 2003, p. 318). Deze leegloop, de slechte peilingen als gevolg, de kiesdrempel, en de openlijke avances van enkele prominente sp.a'ers, brachten Spirit ertoe om in kartel met de sp.a naar de kiezer te trekken in 2003, terwijl de N-VA met een eigen lijst opkwam (Bouveroux 2003, p. 164).

Toen Guy Verhofstadt in 1999 premier werd, volgde Karel De Gucht hem op als voorzitter. Deze maakte onmiddellijk duidelijk dat hij de ambitie had om de VLD te laten uitgroeien tot *een brede* volkspartij (Deweerdt 2003, p. 318). De forse groei bij de lokale verkiezingen van 2000 sterkte De Gucht in zijn drang om de grootste te worden. Daarenboven kon de VLD zowel uit de leegloop bij Spirit, als uit de afsplitsing en inlijving van de NCD munt slaan (Bouveroux 2003, pp. 138-139). Toch kon niet iedereen binnen de VLD deze verruiming smaken. Jonge VLD'ers zagen hun kansen op verkiesbare plaatsen slinken door de komst van verruimingskandidaten zonder duidelijk liberaal profiel, en vooral in Antwerpen liet de uitbreiding met vooral centrum-linkse persoonlijkheden een wrange nasmaak achter (Bouveroux 2003, p. 155). Verschillende vertegenwoordigers van de rechterflank, zoals Ward Beyesen, Hugo Coveliers en Jean-Marie Dedecker richtten dan ook eigen scheurpartijen op.

Naast deze partijpolitieke veranderingen, kende de periode vanaf 1999 nog een aantal projecten die gericht waren op politieke vernieuwing. Het premierschap van Guy Verhofstadt, die jarenlang had geroepen om verandering, creëerde een 'window of opportunity' voor de creatie van een 'modelstaat', die de burgers volop inspraak bood, en echt tegemoet kwam aan de verzuchtingen van de bevolking. Twee initiatieven moesten de aanzet geven voor die modelstaat.

Eenzijds richtte het federale parlement in 2000 de Commissies voor Politieke Vernieuwing op (Devos & Reynaert 2001, p. 9). Deze moesten zich in de eerste plaats buigen de pijnpunten van, en hefboomen voor politieke vernieuwing (Devos & Reynaert 2001). Hoewel deze Commissies instrumenteel waren voor de electorale ambities van de meerderheidspartijen (Bouveroux 2003, p. 156), maakt hun label “politieke vernieuwing”, ze interessant voor dit onderzoek. De conclusies van deze commissies kunnen immers een zicht geven op een gepercipieerd probleem en haar oplossing.

De Commissies reflecteerde grondig over drie specifieke thema's: de *directe democratie* (Parl. St. Senaat, 1999-2000, nr. 2-416/1), de *vertegenwoordigende democratie* (Parl. St. Kamer 1999-2000, nr. 50-1421/001), en de *deontologie* van de politieke mandataris (Parl. St. Senaat, 1999-2000, nr. 2-556/1). Het valt onmiddellijk op dat deze thema's zowel tussen 1991 en 1996, als tussen 1996 en 1999 rondobberden in het debat, maar nooit de besluitvormingsagenda bereikten. De werkgroep “directe democratie” boog zich over institutionele mechanismen die de rechtstreekse participatie van de burger aan de politiek moesten bevorderen, zoals referenda, volksraadplegingen, en petitie's. Het deel “vertegenwoordigende democratie” legde de klemtoon op de invloed van kies-systemen in de creatie van betrokkenheid van de burger binnen een systeem van vertegenwoordiging. Centrale topics waren dan ook de grootte van kiesomschrijvingen, de zetelverdeling, en de stemplicht. De bespreking van de thema's uit deze werkgroep leidde ook tot een wijziging van de kieswet (Parl. St. Kamer, 2001-2002, nr. 50-1806/001-018), waarbij o.a. provinciale kieskringen en een kiesdrempel werden ingevoerd, en de devolutieve kracht van de lijststem werd gehalveerd (Deweerd 2000, p. 191). Het deontologische luik, ten slotte, betrof de vraag welk contact tussen mandatarissen en kiezers geoorloofd was of niet. De centrale topics hier waren dus de dienstverlening van parlementsleden, en problemen van cumulatie.

Anderzijds vormden ook de *administratieve hervormingen* een antwoord op de gepercipieerde legitimiteitsproblemen (Hondeghe et al. 2002, p. 19). De crises uit de tweede helft van de jaren negentig maakten immers duidelijk dat de overheid grondig tekort schoot in het oplossen van problemen. Ambtelijke vernieuwing drong zich dan ook op. De organisatiestructuur van de overheid werd volledig hertekend. *Klantgerichtheid* naar de burger stond centraal, vooral na de komst van Minis-

ter-President Yves Leterme en het thema “goed bestuur”. Het mandaatsysteem voor topambtenaren, en een grotere budgettaire en beleidsvoorbereidende autonomie moesten de ambtenaren verregaand responsabiliseren (Deweerd 2001, p. 251). Er kwam ook een duidelijkere taakverdeling tussen de politiek en de administratie, en tussen beleidsvoorbereidend en -uitvoerende taken binnen de administratie (Deweerd 2000, p. 191). Dit moest daarenboven in volledige transparantie gebeuren door de invoering van audits en competentiemetingen.

4.2. *Diagnose*

Zoals gezegd creëerden de verkiezingen van 1999 een opening voor Guy Verhofstadt en talrijke andere vernieuwers om hun ideeën om te zetten in acties. De probleemanalyses die we in deze periode zien, zijn dan ook schatplichtig aan die uit de vorige periodes.

De belangrijkste diagnose in deze periode betreft de inputlegitimiteit. Twee werkgroepen van de Commissies voor Politieke Vernieuwing, nl. “directe democratie” en “vertegenwoordigende democratie”, en de kieshervorming beoogden de inspraakmogelijkheden van de burgers te verbeteren (Buelens 2000, p. 4). Het kiessysteem vertroebelt immers de band tussen kiezers en gekozenen, en beknót de inspraak en controle van de principals. Deze electorale bepalingen werken daarenboven “de situatie [in de hand] waarin de verkozenen alleen maar belangstelling hebben voor wat in hun eigen streek gaande is” (*Parl. St. Senaat*, 1999-2000, nr. 2-491/1, p. 13).

Een tweede diagnose, stelt dat de overheid onvoldoende de outputs genereert die de burgers van haar verwachten. Het gebrek aan effectiviteit komt vooral aan bod in de documenten rond de administratieve hervormingen. De overheid is log en complex, en komt daardoor onvoldoende tegemoet aan de noden en eisen van de bevolking. Maar ook het kiesstelsel zorgt voor “een grote versnippering van het politieke krachtenveld” (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, nr. 50-1806/001, p. 3), en bijgevolg voor outputproblemen. Versnippering leidt immers tot veel kleine partijen, en grote coalities die niet kunnen besturen.

Ten slotte problematiseerde de werkgroep “deontologie” van de Commissies twee dimensies van de procedurele legitimiteit. Enerzijds komt de legaliteit van het optreden van politici aan bod wanneer het gaat over cliëntelisme. Daarvan wordt expliciet gezegd dat het “de demo-

cratie ondermijnt” (*Parl. St. Kamer 2001-2002*, nr. 50-1916/001, p. 14). Anderzijds komt ook de transparantie van de besluitvorming in het gedrang wanneer er een (vermoeden van) belangenconflict bestaat. De onduidelijkheid over, en de complexiteit van besluitvormings-procedures stellen de procedurele legitimiteit op de proef (*Parl. St. Senaat, 2001-2002*, nr. 2-566/1, p. 94).

4.3. Remedies

De voorstellen convergeren met de problemen. Eerst en vooral staat de inspraak en participatie van de burgers in het besluitvormingsproces centraal. Alle heil wordt daarvoor gezocht in uitgebreide aanpassingen aan het kiessysteem (*Parl. St. Kamer, 2001-2002*, nr. 50-1806/008, p. 38). De devolutieve kracht van de lijststem werd verminderd, zodat de keuze van de kiezers zwaarder doorweegt. De kiezer kan immers directer uitmaken wie hem zal vertegenwoordigen (*Parl. St. Kamer, 2001-2002*, nr. 50-1806/008, p. 65). De invoering van provinciale kieskringen zorgt er daarenboven voor dat er meer verkiesbare plaatsen per lijst zijn, waardoor ook kandidaten die onder de top van de lijst staan, kans maken. De komst van onafhankelijken en verruimingskandidaten, ten slotte, wijzigt de representativiteit van de lijst, omdat partijen duidelijk maken dat ze *iedereen willen vertegenwoordigen*.

Om de output te garanderen moesten politieke verantwoordelijkheid en planmatig werken een dijk vormen tegen onbehoorlijk bestuur (*Parl. St. Senaat, 1999-2000*, nr. 2-436/1, pp. 16-17). Een holistische benadering op basis van beleidsplannen vergroot de kans op de gewenste beleidsoutput. Als het toch misloopt, kan de verantwoordelijke worden aangeduid, en kunnen deze verantwoordelijken op het matje geroepen worden. De invoering van een mandaatsysteem, voor overheidsmanagers, en beheersovereenkomsten moeten de *accountability* van de ambtenarij vergroten, en daardoor stevige garanties bieden voor effectiviteit en efficiëntie (*Parl. St. Vl. Parl., 2002-2003*, nr. 1612/4, p. 4).

Ten slotte moest een deontologische code voor mandatarissen problemen van procedurele legitimiteit aanpakken. Door cumulatie en dienstbetoon te verbieden, en vermogensaangiften te verplichten, krijgen de controle-instanties zicht op eventuele conflicterende belangen. Deze maatregelen moeten de legaliteit en transparantie van de besluitvorming ten goede komen, en worden daarenboven expliciet gezien als

een middel om “de deconcentratie van de macht” te realiseren (*Parl. St. Senaat*, 2001-2002, nr. 2-566/1, p. 14).

Voorlopige conclusie

Het debat zoals dat van in de vroege jaren negentig gevoerd wordt, loopt inderdaad langs herkenbare lijnen. Drie grote thema's komen steeds weer terug: de politieke vertegenwoordiging, de regels van het spel en de kwaliteit van het bestuur. Telkens zien we ook hoe heel algemeen aanvaard wordt dat de voorgestelde remedies zullen leiden tot een herstel van het vertrouwen. Het lijkt met andere woorden evident dat er een band is tussen politiek vertrouwen, politieke participatie en het beleid. Toch is die band allesbehalve evident.

Hoofdstuk 2 GOED BESTUUR EN VERTROUWEN IN DE LOKALE OVERHEID

1. Inleiding

Beleidsmakers en opinieleiders maken zich vaak zorgen over het vertrouwen van de burger in de overheid. Die bekommernis is vaak gebaseerd op “een aanvoelen van wat er echt leeft bij de mensen”. Objectieve informatie over de staat van het vertrouwen wordt zelden gehanteerd. De vertrouwens kloof met de burger wordt dus vaker geponeerd dan vastgesteld. Media en politici begonnen te spreken over een kloof tussen burger en overheid op een moment dat deze uit de peilingen van *La Libre Belgique* nog niet was af te leiden; de “kloof met de burger” begon pas te ontstaan nadat deze op de politieke agenda werd gezet. Uit de beschikbare tijdreeksen van vertrouwen in de overheid (*La Libre Belgique*, APS, ISPO verkiezingsstudies, Europees Waardenonderzoek) en tevredenheid met de werking van de democratie (Eurobarometer) valt echter enkel af te leiden dat, zo er al een vertrouwens kloof tussen burgers en overheid groeide, deze inmiddels grotendeels is overbrugd of althans niet groter is dan in de jaren '80 van de twintigste eeuw (Van de Walle & Kampen, 2004). Geen enkele bron die het vertrouwen reeds lange tijd opvolgt toont een consequente dalende tendens. De kloof met de burger die we in de jaren '90 kenden lijkt voorbij.

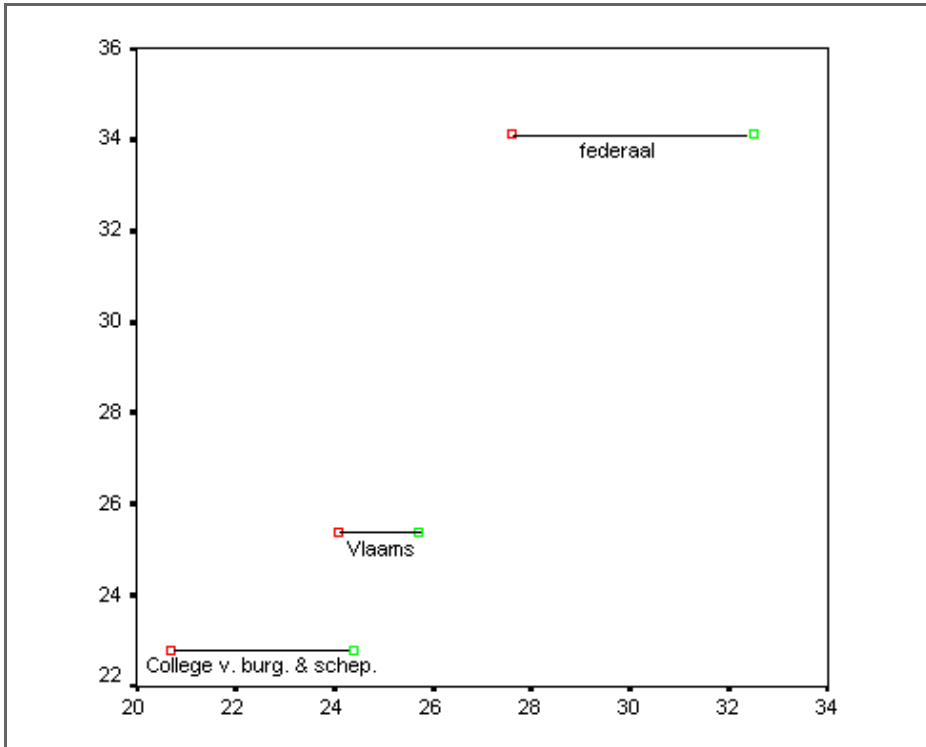
Tussen de verschillende bestuurslagen en ook tussen de administraties en politieke organen bestaat wel veel verschil in het niveau van tevredenheid en van vertrouwen. Uit verschillende surveyonderzoeken blijkt dat terwijl administraties goed of neutraal worden beoordeeld, het vertrouwen in politieke organen steevast heel laag is. De Belgische en Vlaamse regering worden iets meer vertrouwd dan het Belgische en Vlaamse parlement. Politieke partijen bengelen aan de staart. Indien er een vertrouwenscrisis is, dan situeert deze zich eerder bij de politiek dan bij de administratie. Wanneer we onze aandacht richten op de verschillende bestuurslagen, dan blijken tevredenheids- en vertrouwensniveaus omgekeerd evenredig te zijn met de afstand overheid-burger. Bijvoorbeeld, de zgn. WADO survey (Van de Walle et al., 2003) peilde in 2003 naar het vertrouwen in de regeringen van de respectievelijke

bestuurslagen (college van burgemeester en schepenen, Vlaamse en federale regering), de tevredenheid met de werking van de democratie per bestuurslaag, en de tevredenheid met het gevoerde beleid per bestuurslaag (zie Figuur 2.1). Uit de gegevens blijkt dat de federale regering het meest, en het lokaal bestuur het minst wordt gewantrouwd. De Vlaamse regering krijgt ook eerder gunstige cijfers maar wordt toch meer gewantrouwd dan het college van burgemeester en schepenen. Als we vervolgens gaan kijken naar de tevredenheidscijfers met de werking van de democratie en met het gevoerde beleid, dan zien we dat als regel de burger ontevredener is met het gevoerde beleid dan met de democratie. Dat betekent twee dingen: enerzijds worden de twee dimensies (staatsinrichting en politiek) goed van elkaar onderscheiden, anderzijds *leidt ontevredenheid met beleid niet tot het in vraag stellen van de legitimiteit van de democratie*. De kloof tussen diffuse steun (tevredenheid werking democratie) en specifieke steun (tevredenheid beleid) is het kleinst met betrekking tot het Vlaamse bestuursniveau. We kunnen dat interpreteren als een aanwijzing dat de reële situatie de ideale situatie goed benadert. Op lokaal niveau is die kloof wat groter, maar voor die bestuurslaag geldt dat zowel ontevredenheid en wantrouwen laag zijn.

De Amerikaanse politicoloog David Easton maakte in 1965 een opdeling van de aspecten van de overheid waarop het begrip vertrouwen betrekking heeft: de politieke gemeenschap, het regime, en de autoriteiten. Deze kunnen specifieke steun genieten, d.w.z. steun die gerelateerd is aan de prestaties (output) van de overheid, met name het beleid en de publieke dienstverlening, en diffuse steun die betrekking heeft op het systeem. De tevredenheid met de werking van de democratie in België heeft betrekking op diffuse, de tevredenheid met het werkgelegenheidsbeleid op specifieke steun. Vertrouwen in de overheid wordt niet alleen bepaald door de ervaringen van burgers met die overheid. Ontevredenheid en wantrouwen hebben ook te maken met maatschappelijke tendensen en persoonlijke predisposities. De ontevredenheid en het wantrouwen worden veralgemeend. Een algemene ontevredenheid met de werking van de overheidsdiensten komt bijna altijd neer op een hogere gerapporteerde ontevredenheid met de meeste specifieke overheidsdiensten (Elchardus & Smits, 2002).

Het vertrouwen in de Belgische regering vertoont een opvallende samenloop met het consumentenvertrouwen, waarbij het consumenten-

Figuur 2.1: Wantrouwen in de overheid per bestuurslaag (vert.) in functie van ontevredenheid met a) de werking van de democratie (vierkantje rechts) en b) het gevoerde beleid (vierkantje links). De getrokken lijn correspondeert met het wantrouweniveau per opgegeven bestuurslaag. Bron: WADO enquête 2003, zie Van de Walle et al. (2003)



tenvertrouwen optreedt als precursor van het politieke vertrouwen. Politieke gebeurtenissen, in het bijzonder verkiezingen, beïnvloeden het consumentenvertrouwen en andere economische indicatoren (Vuchelen, 1995). Omgekeerd beïnvloeden economische parameters politieke indicatoren, zoals het vertrouwen in de regering (DeBoef & Kellstedt, 2003). Wetenschappers verschillen echter van mening over de richting van de causale relatie tussen politieke en economische indicatoren enerzijds, en politieke verandering bij verkiezingen anderzijds. In de eerder economisch georiënteerde literatuur verloopt de relatie van politiek vertrouwen en politieke gebeurtenissen naar veranderingen in economische indicatoren zoals schommelingen in de beursindex en het consumentenvertrouwen (Jansen & Nahuis, 2003; Vuchelen, 2003). Aan de andere kant, in de meer politicologisch gerichte artikelen wordt

gesteld dat economische parameters politieke parameters beïnvloeden (DeBoef & Kellstedt, 2003; Chanley, Rudolph & Rahn, 2000). De opinie over de richting van causaliteit lijkt te worden gestuurd door de keuze van de afhankelijke variabele in het onderzoek, en de wetenschappelijke faculteit waaraan de onderzoeker is gelieerd.

Het consumentenvertrouwen en het vertrouwen in de regering volgen cycli die onafhankelijk blijken te zijn van electorale cycli. Zij lijken bovendien causaal gerelateerd: vertrouwen in de regering volgt het afgelopen decennium, met ruim een jaar vertraging, op het consumentenvertrouwen in België die zelf de dynamiek volgt van het consumentenvertrouwen in de Verenigde Staten. Een hoog politiek vertrouwen volgend op een periode van economische hoogconjunctuur is daarom niet op het conto te schrijven van de politieke overheid (Van de Walle, 2003; Kampen et al., 2006). Andersom hoeft een daling van het vertrouwen volgend op een periode van economische laagconjunctuur geen evaluatie te zijn van het gevoerde beleid. Vertrouwensoordelen zijn een reflectie van maatschappelijke stemmingen en evoluties. De grondhouding van Belgen ten opzichte van de overheid bepaalt in grote mate het niveau van tevredenheid en vertrouwen dat de Belg rapporteert over de diverse overheidsdiensten en -instellingen.

Over het vermeende causale verband tussen de tevredenheid met de prestaties van de overheid en het vertrouwen dat in haar wordt gesteld, zijn dus veel vragen te stellen. Op de eerste plaats omdat op politiek niveau wordt geconstateerd dat dalingen (stijgingen) van het vertrouwen in de regering worden voorafgegaan door dalingen (stijgingen) van het consumentenvertrouwen. De samenhang van de mate van tevredenheid met de werking van de democratie en van het consumentenvertrouwen in veel landen van de Europese Unie (waaronder België) kan mogelijk worden verklaard uit maatschappelijke stemmingen (*social mood*). Op de tweede plaats omdat burgers het onderscheid tussen de publieke en private sector niet altijd maken en sommige overheidsinstellingen (zgn. *high impact agencies*) een zwaarder gewicht wordt toegekend dan andere. En op de derde plaats omdat burgers andere criteria dan prestatie hanteren in de evaluaties van de overheid. *Beoordelingen van de overheid staan vaak helemaal los van ervaringen met haar diensten en administraties.* Er is bovendien sprake van stereotypering van de overheid en van ambtenaren (Van de Walle & Kampen, 2003). Er wordt bijvoorbeeld vastgesteld dat burgers vaak een vrij nega-

tief beeld hebben van “ambtenaren” en “overheidsdiensten”, terwijl de burger meestal positief is over specifieke overheidsdiensten (bvb. het onderwijs, de VDAB, de vuilnisophaaldienst, enz.).

Maar er zijn nog meer onduidelijkheden. België kent met zijn federale, gewestelijke, gemeenschaps-, provinciale en lokale overheden één van de meest complexe overheidsstructuren in Europa. Men kan zich dan ook de vraag stellen of de Belgische burger het verantwoordelijke bestuur voor het beleid in een bepaald domein of sector adequaat kan benoemen. Ten aanzien van de domeinen justitie, pensioenen, ziekteverzekering, misdaadbestrijding, milieu, tewerkstelling, mobiliteit, ruimtelijke ordening en onderwijs werd in vroeger onderzoek al eens nagegaan welk bestuursniveau naar de mening van de Belgische burger verantwoordelijk is. Uit studie van Kampen (2006) blijkt dan dat het met de parate kennis van de Vlaming nog niet zo ernstig is gesteld. Met betrekking tot de ziekteverzekering (deels private sector), tewerkstelling (ook federale bevoegdheid) en mobiliteit (eveneens deels federale bevoegdheid) werkt de vraagstelling ambiguïteit in de hand en zijn de antwoorden wat meer verdeeld. Maar met betrekking tot het onderwijsbeleid moeten we constateren dat er duidelijk iets schort aan de perceptie, daar dit domein al tientallen jaren een gemeenschaps-, en daarmee Vlaamse aangelegenheid is, terwijl niettemin 30% van de Vlamingen meent dat onderwijs een federale verantwoordelijkheid is. Wie studie maakt van het fenomeen vertrouwen in de overheid moet met al deze factoren rekening houden.

De tijd dat geen krant kon worden opgeslagen zonder dat het concept “vertrouwen” en zijn connotaties in politieke en economische beschouwingen te berde werd gebracht lijkt alweer achter ons te liggen. Het spreken over de kloof tussen burger en politiek is weer wat uit de mode. In plaats daarvan is “goed bestuur” het toverwoord geworden. De aanleiding daarvoor is de uitkomst van een serie verkiezingen op Belgisch grondgebied, en met name de verkiezingsuitslagen van Vlaams Belang. Eén op de vier kiezers stemde bij de regionale verkiezingen van 2004 op het Vlaams Blok. In de provincie Antwerpen en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ging het om één op de drie kiezers. De leidende politici van GROEN! en van de drie kartels VLD-Vivant, SP.a-Spirit en CD&V-NV-A verkondigden allen “geschrokken” te zijn van dit electorale resultaat.

Een remedie werd gezocht in het samenstellen van een “goede regering” – alsof geen van de coalities sedert de ‘Zwarte Zondag’ van 1991 zich dat eerder tot doel had gesteld. Nog wat recenter verzamelde de wereldpers zich bij het stadhuis van Antwerpen op 8 oktober 2006, de datum van de jongste Belgische lokale verkiezingen, en de dag dat het *cordon sanitaire* volgens vele internationale politieke waarnemers zou worden doorbroken. Maar Vlaams Belang bereikte in geen van de 308 Vlaamse gemeenten het kritieke niveau dat de partij in lokale coalities *incontournable* zou maken.

De populaire verklaring van dit kiesresultaat was dat de gestage opmars van de extreemrechtse partij op lokaal niveau door “goed bestuur” kon worden tegengehouden: “de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bewezen dat goed bestuur loont” (Knack, 11 oktober 2006). De jubelstemming duurde tot aan de federale verkiezingen op 11 juni 2007. “Iedereen weet zo langzamerhand wel wat goed bestuur is,” stelde Yves Leterme in Het Grote Verkiezingsdebat ‘07 op de vooravond van de federale verkiezingen van 2007.

Maar het is natuurlijk niet waar dat iedereen weet wat goed bestuur is. In de volgende hoofdstukken willen we daarom wat diepgang brengen in het debat over de kenmerken van goed bestuur en de vermeende weerslag daarvan op vertrouwen in de overheid, waarbij we het accent leggen op de kenmerken van het lokale bestuur. In de volgende paragraaf bespreken we de gangbare theorieën en kritieken op het begrip *good governance*, en hun invloed op de gemeentelijke situatie. Deze theoretische beschouwing wordt aangevuld met uitspraken van lokale bestuurders, zoals die in 2007 en 2008 bij interviews werden opgetekend. In paragraaf 3 brengen we één van de meest voor de hand liggende indicatoren van het vertrouwen in het lokale bestuur, namelijk zijn herkiezing bij opvolgende gemeenteraadsverkiezingen, in verband met de kwaliteit van de woonomgeving van de Belgische burgers. Vervolgens bespreken we de controversie rond publieke participatie, publieke opinie, en de samenhang met sociaal kapitaal. In het vijfde deel brengen we de theorie over goed bestuur en sociaal kapitaal samen in een empirische studie van hun causale relatie met betrekking tot het Nederlandstalige deel van het land.

2. Goed bestuur en lokale bestuurskracht

2.1. *Het begrip good governance*

Good governance verwijst naar de uitoefening van gezag binnen een bepaald gebied, en omvat zowel privé, niet-gouvernementele als openbare organisaties. De populariteit van de uitdrukking *good governance* is op zijn minst voor een deel toe te schrijven aan het feit dat groepen met zeer verschillende ideologische overtuigingen het concept voor verschillende en tegenstrijdige doeleinden kunnen gebruiken (De Alcántara, 1998). Een snelle blik door de meest geciteerde artikelen en boeken over het onderwerp openbaart dat er drie belangrijke *stakeholders* in *good governance* zijn. Ten eerste de overheid, met belangstelling voor publiek-private samenwerkingsverbanden, modernisering, burgerschap, de *civil society*, en vertrouwen; ten tweede de private sector, gericht op prestaties, marketing, privatisering, en (andere) hervormingen; en ten derde *hoipolloi*, het publiek, met het accent op verantwoordingsplicht (en controle), participatie, transparantie, en democratie. De verschillende *stakeholders* passen verschillende nutsfuncties op verschillende componenten van goed bestuur toe, wat een vriendelijke manier is om te zeggen dat de actoren in hun eigenbelang werken. De respectieve formuleringen van *good governance* zijn derhalve gepredestineerd om controversieel te zijn. Bijvoorbeeld, de overheid kan publiek vertrouwen waarderen omdat die toelaat om geheel naar eigen goeddunken te besturen; terwijl het publiek de overheid om precies dezelfde reden kan wantrouwen!

De huidige populariteit van het concept *good governance* kan niet als een nieuwigheid in het politiek denken worden beschouwd (Pierre & Peters, 2000). De recente explosie van publicaties in de sociaal wetenschappelijke literatuur over het onderwerp laat zich vermoedelijk eenvoudig verklaren uit het ongemak dat één of meer van de *stakeholders* ervaren met de manier waarop hedendaagse staten zijn georganiseerd. Het grootste deel van literatuur over *good governance* is verschenen na het einde van de Koude Oorlog, een periode waarin politici, academici en media in de vrije wereld de verdiensten van de vrije markt onbegrensd konden bejubelen. De publiek-private samenwerkingsverbanden die uit de aanvankelijke euforie over de vrije markt werden geboren, worden nu ontmaskerd als pacts met de duivel (*Faustian bargains*; Flinders, 2005), en veroorzaken een nieuwe golf publicaties over

gewenste verschuivingen van het machtsverevenwicht. Deze cyclus houdt waarschijnlijk stand tot het einde van de geschiedenis en de laatste mens.

In de beschouwingen over *multilevel governance* neemt de lokale overheid (gemeente) een steeds belangrijker plaats in. De lokale gemeenschappen kunnen, omdat hun leden over essentiële informatie over het gedrag, de capaciteiten, en de behoeften van andere leden van de gemeenschap beschikken, problemen oplossen die in andere gevallen als klassiek falen van de markt of staat aan het licht komen (Bowles & Gintis, 2002). De lokale overheid speelt een cruciale rol in het bepalen van de graad van invloed die belangengroepen en burgers hebben op het democratisch functioneren (Lowndes & Wilson, 2001). Goed bestuur op het lokale niveau bestond in eerste instantie uit drie verschillende reeksen initiatieven. Ten eerste, activiteiten gericht op doeltreffendheid en regelgevende kwaliteit, bekend als *new public management*: de introductie van nieuwe administratieve, bestuurs- en financiële instrumenten, en een bureaucratische cultuur die door de principes van de markt gestalte wordt gegeven. Ten tweede, de initiatieven van liberalisering, delokalisatie en privatisering van openbare diensten. En ten derde, initiatieven die burgerparticipatie en verantwoordingsplicht van de lokale overheid pogen te verhogen.

Strikt genomen is het verschijnsel *new public management* ouder dan *good governance*. Initiatieven die onder NPM vallen stammen uit de vroege jaren tachtig (Hendriks & Tops, 1999), en door NPM onder de paraplu van *good governance* te plaatsen volgen we Bovaird & Löffler (2002) die stellen:

Governance is ... the recognition that seemingly technical issues are highly political and may only be tackled by taking a wider political perspective.

Ondanks de opzet van NPM om de invloed van politiek op openbare diensten en administraties te verminderen, is het precies de aard en de structuur van administraties die, wil men tot enige hervorming komen, een hoogst gecentraliseerde hervormingsstrategie en een krachtige politieke wil vereist (Minogue, 2002). Het centrale paradigma dicteert de marktdiscipline als rolmodel voor de openbare sector. De gemeente wordt gezien als *holding* met productiedivisies, en het beleid legt het accent op ondernemerschap, producten en klantgerichtheid (Hendriks

& Tops, 1999). De activiteiten van de lokale overheid vinden plaats onder het één of een andere excellentie of *Total Quality* model (Hendriks & Tops, 1999). De beheersinstrumenten zijn enerzijds gericht op procesbeheersing, bvb. beheerscontracten, productbegrotingen, beheersrapporten, en anderzijds instrumenten die prestaties meten via kwantificeerbare beleidsdoelstellingen en door middel van een verscheidenheid van indicatoren en *benchmarks*. Ook het opstellen van meerjarenbegrotingen vormt een voorbeeld van deze bestuurlijke vernieuwingen (Andriessens, 2002).

Ondanks de vele meningsverschillen die in de sociaal wetenschappelijke literatuur over de betekenis van goed bestuur bestaan, is de bijbehorende hybride inzameling van ideeën politieke werkelijkheid geworden in zoverre dat de politici in vele Europese landen hebben geprobeerd om (een selectie van) zijn principes in praktijk te brengen. Vanaf 1989 werd grote druk uitgeoefend om de (vermeende) grote overheden in Westelijke democratieën te doen krimpen (Krieger & Kesselman, 1992):

From being vaunted as the solution political, social and economical institutions in most Western European states became identified as the major source of problems.

Een belangrijke verbeterstrategie bestond uit het verminderen van het aantal *public goods*, dat wil zeggen de goederen en diensten die niet kunnen worden geweigerd aan eender welk lid van een gespecificeerde groep zodra ze worden geleverd aan één lid van die groep (Frohlich et al., 1971). In dat kader hebben Westerse regeringen modernisering in de overheid doorgevoerd, daartoe aangespoord door de vijf grote consultancy firma's en de OESO die vermarkting van de publieke sector en een cliëntgerichte benadering van burgers essentieel achten voor de waarborg van economische groei (Van Gunsteren, 2002). Zo kwam in veel landen in Europa de ziekenzorg en het onderwijs onder toeneemende invloed van de markt, terwijl het openbaar vervoer en de telecomsector op Europese verordening werden geprivatiseerd. De overheid ziet zich in de rol van kwaliteitsbeheerder en laat de uitvoering van taken over aan de markt.

Goed bestuur, in de visie van de Wereldbank en het IMF (Stiglitz, 2002) vereist dat het financiële saldo van de overheid in evenwicht is, wat in België politici op nationaal en lokaal niveau heeft gedwongen om open-

baar bezit te verkopen. Hedentendage verkoopt de federale overheid zijn gebouwen en activa, om ze daarna te leasen aan tarieven die vaak niet conform zijn aan de markt en waar de mogelijkheid om het eigendom te herwinnen ontbreekt. In december 2006 gaat het om een geraamd bedrag van een half miljard euro dat door de verkoop van gebouwen (zoals de Koninklijk Munt België, WTC Torens 3 & 4, De Schatkist, delen van het Museum Midden Afrika) de begroting sluitend moet maken.

Ook de lokale overheden in België zetten het houden van een correcte financiële begroting bovenaan hun lijst van beleidsprioriteiten. Maar de richtlijn van de Europese Commissie om de energiemarkt te liberaliseren¹ leidde tot privatisering van lokale openbare voorzieningen zoals de elektriciteit- en gaslevering, waardoor het inkomen van lokale overheden sterk daalde. Deze daling van inkomen moest worden gecompenseerd, en omdat hogere lokale belastingen als ongewenst werden beschouwd, werd het inkomen ondermeer gegenereerd uit parkeerbeleid en betaalde vuilniszakken. Eveneens om de begrotingen in evenwicht te brengen, hebben een paar gemeenten (b.v., Oostende, Leuven, Haacht, Brugge) in 2002-2003 geprobeerd zogenaamde *cross-border lease* constructies te realiseren.

De tendens om openbare diensten te outsourcen of te privatiseren volgt centrale richtlijnen. Pierre en Peters (2000) vatten de veronderstelling samen die ten grondslag ligt aan het redeneren van de verdedigers van het marktmodel voor de overheid, liberalisering en beperking van het openbaar domein:

Markets are believed to empower citizens in the same way as we exercise power as consumers.

Een echo van die idee vinden we terug in het vierde burgermanifest van Verhofstadt in het hoofdstuk *De kracht van de consument*. In het marktsysteem worden burgers verondersteld om met hun voeten te stemmen. Uiteraard staat en valt de macht van het publiek in het bepalen van de kwaliteit van (de openbare) diensten met het bestaan van keuze. Zonder alternatief is alle retoriek over de voordelen van de vrije

¹ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, *Official Journal L 27*, 30.01.1997, p. 20-29

markt zonder betekenis. Een monopolie bepaalt zijn eigen prijzen, en zal die in opdracht van zijn aandeelhouder(s) maximaliseren. Juist omdat monopolies werden geacht de maatschappij schade te berokkenen, hebben overheden na WOII vele openbare diensten in het openbaar domein gehouden. Zonder de behoefte om winst te maken, konden alle burgers van de staat zich deze diensten veroorloven. Maar in de afgelopen twintig jaar hebben talrijke regeringen, ongeacht hun rechtse of linkse signatuur, dit principe verlaten.

Zodra openbare diensten worden geprivatiseerd, vallen zij voorgoed buiten de controle van het publiek. Het publiek wordt nooit aandelen gegeven in ruil voor het door hun eigen belastinggeld betaalde openbaar bezit. Maar als compensatie voor de onteigeningen wordt het volk verhoogde politieke participatie aangeboden. In vele moderne democratieën worden acties ondernomen die het aantal kanalen verhogen waardoor het publiek aan beleidsvorming kan deelnemen. De initiatieven variëren van het verhogen van het aantal verkozen mandaten (bvb. de burgemeester) tot referenda, van het installeren van ombudsmannen tot het zetten van forums online, en van het uitzenden van parlementaire debatten tot het openen van vragenuurtjes met politici. Ook hedendaagse mogelijkheden om elektronische post te versturen naar politici, deel te nemen aan *chat rooms* en forums, het online volgen van parlementaire debatten, e-rapportering, enz., worden naar voren geschoven als mogelijke oplossingen voor democratische problemen (Kampen et al., 2005; Levine, 2002; West, 2004). Nochtans, geen van deze initiatieven verandert de situatie dat veel van het openbaar domein al werd verloren. Zo beschouwd, leidt goed bestuur tot het verminderen van het werkingsgebied van openbare invloed, terwijl gelijktijdig de kanalen van participatie worden vergroot. De burger krijgt steeds meer politieke inspraak over steeds minder politieke onderwerpen.

2.2. Lokale bestuurders over goed bestuur en bestuurskracht

Deze thematiek hebben we uitgewerkt aan de hand van 21 uitgebreide gesprekken met schepenen. Zij kwamen uit Asse, Beersel, Beringen, Berlare, Bonheiden, Gent, Grimbergen, Halle, Keerbergen, Koekelberg, Koksijde, Kontich, Lennik, Leuven, Ninove, Mechelen, Overijssse, Schaarbeek, Turnhout, Vilvoorde, en Watermaal-Bosvoorde. Twee grote

vragen stonden in deze gesprekken centraal: (1) *In hoeverre komen wetenschappelijke opvattingen ten aanzien van goed bestuur overeen met de opvattingen van lokale bestuurders?I; en (2) In hoeverre volstaat de lokale bestuurskracht om lokale politieke doelstellingen te verwezenlijken?*

In wat volgt geven we eerst een selectie van citaten en een discussie van de voornaamste inzichten. We besluiten met een conclusie over de kenmerken van goed bestuur op het lokale niveau.

2.2.1. Lokale bestuurders over New Public Management

“Wat storend is aan NPM is dat men managers inzet van buitenaf. Een goede manager, om te beginnen, ook al komt hij uit de privé, moet zich de cultuur van het bedrijf eigen maken. Want je kan niet een manager van het ene bedrijf aan het hoofd van een andere zetten, als hij zich die cultuur niet eigen maakt, ook al moet die cultuur gewijzigd worden. En daar is blijkbaar dus die kloof tussen privé en publiek nogal groot. En dat ligt misschien niet altijd aan de privé, dat ligt ook aan het feit dat men in de publieke sector zeer dikwijls – laten we daar eerlijk in zijn – mensen had die tóch benoemd waren en geen goesting hadden om te werken en die onaangeroerd bleven”.

Aan het personeel van de gemeentelijke administraties worden steeds hogere eisen opgelegd. Zo worden ze verplicht om deel te nemen aan allerlei vormingen, zijn er evaluatiegesprekken, en moeten ze projectmatig leren werken. Bij de aanwerving worden de besten geselecteerd op basis van toelatingsexamens. “In de jaren ‘70 en ‘80 gebeurden de benoemingen op een andere manier dan dat ze vandaag gebeuren. We proberen nu aan de hand van examens, aan de hand van externe jury’s, op een objectieve manier ons personeel te recruterer”. Wel moet men leven met een erfenis van politieke benoemingen, mensen die twintig jaar of meer op basis van de juiste partijkleur een leidinggevende positie bezetten maar niet mee kunnen met moderne managementsystemen. Te grote jobzekerheid kan negatieve gevolgen hebben voor de prestaties, en de invoering van evaluaties wordt daarom over het algemeen als een positief gegeven beschouwd.

Een ander positief effect van de efficiëntieslag bij de gemeentelijke overheid is dat het cliëntelisme meer en meer tot de geschiedenis is gaan behoren. “Vroeger was de politiek ‘bierkaartjespolitiek’: een politieker ging op café, iemand zegt mijn voetpad ligt er niet goed bij, dat

noteerde die politieker op een bierkaartje. Nu is een systeem ontwikkeld waarbij elke burger op een gelijke manier behandeld wordt, door zijn vraag op het gebied van infrastructuur te kunnen indienen bij de dienst Openbare Werken". Klantvriendelijkheid staat centraal. "De doelstelling is een éénloketsysteem. Vroeger moest je bijvoorbeeld om een café te openen bij zeven diensten zijn. Nu is er één loket, je moet gewoon bij de dienst economie zijn, daar vul je alle papieren in, en zij gaan ermee naar de brandweer, de politie, de sociale inspectie ...". "Wat klantgerichtheid en klantvriendelijkheid betreft is de infrastructuur hier een gigantische verbetering en zal de grote investering die het gebouw heeft gevraagd absoluut een meerwaarde voor de burger bieden. Men weet op één plaats waar dat men moet zijn". "We moeten resultaatgericht denken en dan ook werken, dus ja zoals in een bedrijf. Zo evolueren we naar een modern gemeentebestuur".

Een belangrijke vernieuwing die volgt uit toepassing van het nieuwe gemeentedecreet, de invoering van het gemeentelijke managementteam, waardoor en betere communicatie tussen de diverse onderdelen van de gemeentelijke administratie mogelijk is, krijgt ruime steun. "We zien nu ook in het nieuwe gemeentedecreet dat ingegaan is in januari dat er een managementteam gecreëerd wordt met daarin de belangrijkste ambtenaren van de stad. Dat is toch wel een revolutie op stadsvlak. Terwijl men vroeger meer op eilanden werkte, is men nu vanuit die structuur wat meer gericht op het globale overzicht en dat komt natuurlijk uit de privésector". Het nieuwe gemeentedecreet heeft echter ook tot een grotere administratieve lastendruk geleid. Er wordt gesproken van een onwezenlijke, verstikkende planlast en bedilzucht van de Vlaamse overheid. "Er zijn tientallen mensen in dienst die niet anders doen dan ganse dagen evaluaties en beleidsplannen en strategische plannen sturen naar Brussel, waar waarschijnlijk niemand dat leest". "De huidige bevoegdheidsverdeling is een onontwaaarbaar kluwen van federale, Vlaamse en provinciale reglementeringen".

2.2.2. Lokale bestuurders over liberalisering en privatisering

"We zijn zeker geen tegenstander van het laten spelen van de vrije markt, maar we willen ook geen situatie zoals in Amerika met de sociale zekerheid. Als men daar de situatie ziet, dat de mensen letterlijk in de goot liggen, dat willen we natuurlijk niet. Je moet de vrije markt dus zeker laten spelen, maar wel maar tot een bepaald niveau". "De

gemeente is één grote consument en koopt van alles aan via overheidsopdrachten, en soms is het moeilijk om daar sociaal economische clausules in te brengen". "Voor belangrijke overheidsdiensten mag je absoluut niet de logica en de finaliteit van de privésector overplanten op de overheidssector. Ze hebben twee verschillende doelstellingen. De belangrijkste van de privé is winst maken en die van de publieke sector is een dienst leveren aan de burger".

Het is moeilijk om, buiten de door Europa verordende privatiseringen, een rode draad te vinden in de gemeentetaken die worden geprivatiseerd of geoutsourced. Sommige gemeentes besteden groendienst uit, andere doen ze zelf. Sommige hebben de afvalverwerking ondergebracht bij een intercommunale, of geheel bij de privé, andere doen dat nog in eigen beheer. Maar de teneur is onherroepelijk dat er meer en meer taken worden afgestoten, ofwel omdat de nodige expertise binnen de gemeente ontbreekt (bvb. afvalverwerking, eindejaarsrekeningen), ofwel omdat de financiën voor een bepaalde taakstelling (bvb. sociale woningbouw, sportaccommodatie, zwembad) ontbreken. "Privatisering is een goede zaak ten aanzien van bijvoorbeeld het groenonderhoud. Als je met personeel werkt moet je rekening houden met vakantieperioden, want ze willen dan ook juist allemaal in verlof gaan wanneer het groenonderhoud het meeste werk vraagt. En daarom is het in dergelijke gevallen beter te opteren voor een aannemer". "Als de techniciteit te hoog wordt, bijvoorbeeld het ruimtelijke structuurplan, heeft de lokale overheid daar de *knowhow* in huis niet voor, dat is geprivatiseerd. Het ontvangen van de eindlichting voor de rekeningen is dusdanig complex geworden dat geen man of vrouw het kan. Een privéfirma gaat ook dat uitklaren".

Op een enkele *hardliner* na, zijn noch socialistische noch eerder rechts-liberale schepenen onvoorwaardelijke voorstanders van privatisering, *sell* en *lease back* constructies, en privaat-publieke participaties. Het is zelfs opvallend dat binnen één partij, fundamenteel verschillende opvattingen over dit thema kunnen worden gebezigd. Steeds geldt dat de liberalisering en privatisering aan de burger ten goede moeten komen. En juist ten aanzien van dat laatste aspect worden belangrijke problemen gesignaleerd. "Liberalisering en privatisering is een gevaarlijke evolutie omwille van het feit dat de openbare sector, tot stand gekomen door de inspanningen die de mensen daar rond gedaan hebben, nu koopwaar wordt, duur wordt verkocht met als gevolg dat een

hoop mensen daarmee uit de boot vallen. Men heeft niet voldoende nagedacht over de consequenties van de liberalisering". "Men had het monopolie van Electrabel en dat monopolie is er bijna nog altijd. Het is natuurlijk afgekapt maar we zien dat navenant de prijzen na liberalisering niet gedaald zijn. Het enige verschil is dat Electrabel zelf de winsten opstrijkt en voordien minstens een stuk naar de Staat moest terugvloeien". "Alle gemeentekassen zijn in de moeilijkheden gekomen omdat ze Electrabel kwijt zijn". "We hebben in Vlaanderen toch niet echt al te goede ervaringen met de privatiseringen van de energiebedrijven, van de waterbedrijven, enzovoort. Altijd is de belastingbetaler de dupe. We zijn gefopt, gewoon gefopt". "De treinen werden in sommige landen geprivatiseerd met alle gevolgen vandien. En wat ziet men daar? Dat alle onrendabele lijnen worden afgeschaft. Maar natuurlijk, ook op die onrendabele lijnen zitten mensen die moeten gaan werken, die liefst met de trein zouden kunnen gaan. Het is niet omdat dat onrendabel is, dat het voor de mensen niet maatschappelijk verantwoord is".

Maar de beschouwingen over privatisering zijn niet enkel negatief. "Het kán heel goed werken. Zie de telefoonoperatoren bijvoorbeeld, en de televisieoperatoren, die dan toch een aantal prijsdalingen hebben doorgevoerd. Dat is concurrentieel, ook qua dienstverlening. Een tiental jaren geleden moest men soms weken, maanden wachten op een telefoonlijn, nu is die er binnen de twee weken, of zelfs sneller. Het hangt er een beetje vanaf hoe de privatisering gebeurt". "Nu, door de vrijmaking van de telecom, en dat Belgacom meer en meer is gaan functioneren als een concurrentieel bedrijf met een goede infrastructuur zie je toch dat dat veel efficiënter is en dat dat ook een neerwaartse druk op de prijzen heeft gekend". "We zijn voorstander van liberalisering op tal van vlakken, maar op voorwaarde dat er een gezonde concurrentie is zonder kartelvorming en zonder prijsafspraken tussen groepen zelf".

Ook worden er soms inventievere strategieën doorgevoerd dan het domweg verkopen van gemeentelijke eigendommen of het outsourcen van taken. Een voorbeeld is de oprichting van een zgn. autonoom gemeentebedrijf, die de 21% btw die de gemeente normaliter zou moeten betalen om werken te doen, net als eender welk bedrijf kan recupereren (zgn. btw-optimalisatie). Toch blijven er problemen, bijvoorbeeld omdat de Raad van Bestuur van het gemeentebedrijf beslissingen maakt in besloten vergaderingen en zo het democratisch functioneren

van de gemeente hypothekeert. Energiebesparende maatregelen vormen een ander voorbeeld waarmee permanente inkomsten kunnen worden verworven. “De liberalisering van de energiesector kost de gemeente de inkomsten aan dividenden, maar de gemeente kan ervoor zorgen dat de energiefactuur daalt door verspilling tegen te gaan en door rationeel energieverbruik in de praktijk te brengen”.

Private-publieke participaties bestaan er in vele verschillende soorten en maten, elk met hun voor en nadelen. Een gemeente kan bijvoorbeeld sociale woningen bouwen gefinancierd door een coöperatieve vennootschap bestaande uit een privébedrijf, een holding van het ACW en de sociale verhuurkantoren. Of een gemeente kan een gedeelte van het patrimonium (bvb. een kasteel) in concessie geven terwijl een privéondernemer daar een restaurant in uitbaat. Het succes, gemeten in baten voor de burger, hangt af van de afspraken die worden vastgelegd met de diverse partners. Veel sceptischer staan lokale bestuurders tegenover de zgn. *sale en lease back* constructies. “*Sale en lease back* geeft een éénmalige opbrengst maar een eeuwige afbetaling. Dus, uiteindelijk of zelfs na tien jaar heb je dat dubbel en dik terugbetaald en geef je een publieke infrastructuur uit handen en daar heb je geen vat meer op. Dus je besteedt dat volledig uit aan de privé en je mag hopen dat ze dat doen, enfin, dat is een beetje ironisch want je weet zo dat die privébedrijven niet geïnteresseerd zijn om de burger te behagen of een goede dienst te leveren maar die willen gewoon zoveel mogelijk winst maken, dat weet je vooraf. Daar moet je geen tekeningetje voor maken”. “Op het moment van verkoop komt er natuurlijk een fameuze input in de begroting, en krijg je het beeld van, ‘Ah, onze begroting klopt, we zijn gered!’ Maar dan houd je er geen rekening mee dat je de jaren nadien met een huurprijs zit die je ook niet meer in de hand hebt. Want die kan alle jaren opslaan”. “Diegenen die daarin gestapt zijn, moeten zich wel herinneren dat het een systeem is dat pas na 27 jaar geëvalueerd wordt. Dan moeten ze de riolering terugkopen. Dat zal een ander paar mouwen zijn”. “Wij zijn geen voorstander van *lease* constructies opdat de volgende generaties niet worden overladen met contracten die allemaal erfenissen van het verleden zijn”.

2.2.3. Lokale bestuurders over de lokale bestuurskracht

De bestuurskracht, opgevat als de mate waarin beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden, hangt op de eerste plaats natuurlijk af

van de mate van overeenstemming die de lokale coalitie over het te voeren beleid weet te bereiken. Maar er bestaat veel ongenoegen over het gebrek aan gemeentelijke autonomie in het geheel van bestuurslagen. “Er bestaat geen *multilevel* structuur in dit land en de subsidiariteit is iets wat ze met lippen beoefenen, maar in de praktijk niet doen”. Het gebrek aan autonomie van de lokale overheid vloeit voort uit de onmogelijkheid om beleid te financieren. “Het subsidiariteitsbeginsel wat gepredikt wordt door de federale en gewestoverheden wordt niet toegepast, omdat het een machtsverlies is van die andere overheden naar de lokale besturen toe. Men wil gewoonweg de verantwoordelijkheid niet naar de lokale besturen leggen. Wel qua bevoegdheden, niet qua financiële middelen”. “Het Vlaams Gewest vond recent een paar miljoen in een of andere schuif en ze gaan dat uitdelen aan de gemeenten maar dan zeggen ze wel: je krijgt geld, maar je moet wel de forfaitaire huisvuilbelasting afschaffen, of je mag geen andere belasting invoeren, of dat geld moet alleen dienen voor de schuldafbouw”. “Minister Van Brempt heeft ooit gezegd dat er aan elke school een zone 30 moet zijn. Goed, geen probleem, maar dat wordt van bovenaf opgelegd en die geeft daar geen eurocent subsidie voor”. “Een probleem met de hogere overheid is dat er meer en meer van hun taken worden afgeschoven op de lagere overheden. Dat wil zeggen dat die een aantal dingen moet beginnen doen die geld en personeel kosten, waar niets tegenover staat. Maar wie betaalt dat dan? Het is de bevolking die dat betaalt. Je krijgt die niet altijd mee”. “Lokale besturen staan voor een moeilijke situatie, omdat de Europese overheid alle facturen naar de lokale besturen doorspeelt. Die zijn er wettelijk toe gehouden de begrotingen in evenwicht neer te leggen. Dan moet worden afgewogen, de dienstverlening afbouwen, of de belastingen verhogen. Hoe kun je nog moreel verantwoord worden middelen bij te mobiliseren als je een cadeau doet van 400 miljard op jaarbasis naar Wallonië, die verdampt om de PS te financieren”? “Als er een Europese wetgeving wordt opgesteld vertaalt zich dat naar het federale niveau, het Vlaams niveau, en daalt af naar het gemeentelijke niveau. En die zitten blijven zitten met gebakken peren. Sommige regelgeving op Europees en Belgisch niveau lijkt logisch maar als die wordt vertaald dan is dat gekkenwerk”.

2.2.4. Lokale bestuurders over publieke participatie

Het geven van informatie aan de bevolking wordt door de meeste lokale bestuurders als essentieel opgevat. “Hoe meer je de burger con-

sulteert en betreft bij iets, hoe beter hij zal aanvaarden wat er nadien beslist wordt". Bij grote projecten, zoals de heraanleg van straten en pleinen, worden bijvoorbeeld steeds vaker zgn. infomobiels, d.w.z. *mobile homes* die zijn ingericht voor een loketfunctie, ingezet. Menige lokale bestuurder noemt inspraak als één van de belangrijkste peilers van goed lokaal bestuur. De bevolking krijgt allerlei kanalen om aan politieke participatie te kunnen doen, maar over het algemeen is de steun voor de invoering van directe democratie, bvb. door referenda of directe verkiezing van de burgemeester, onder lokale politici gering. Het motto is: inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht. "Op papier presenteren heel veel dingen wel mooi, maar mensen laten discuseren over dingen waar zij eigenlijk de kennis niet van hebben, of de tijd niet gehad hebben om het dossier te onderzoeken, leidt tot frustraties bij de ambtenarij en beleidsmensen omdat ze daar uren en uren tijd verliezen". "Bij referenda moet de gemeenteraad het laatste woord hebben". "Je moet de democratische orde respecteren en de gemeenteraad is een gekozen orgaan om de gemeente te leiden". "Het is in de politiek niet enkel ja of nee. Politici zijn ervoor om met van alles en nog wat rekening te houden en indien nodig, te nuanceren". "De meeste punten vinden met een referendum geen oplossing. Wat niet wegneemt dat een hoop inspraak nodig is. Je hebt al je raden, maar buiten die raden moet je met je wijk durven spreken. Eerder dus informatie geven, luisteren, laten overdonderen als het moet, bijsturen, dan een ja of nee tijdens een referendum". "De burger heeft op zich veel macht. Het is de vraag of hij weet welke macht hij heeft en hoe hij ze kan gebruiken. Het kalf ligt vooral daar gebonden".

De inspraak moet worden vergroot door gehoor te geven aan de diverse adviesraden, bvb. de cultuurraad, de bibliotheekraad, de heemkundige kring, de milieuraad, de integratieraad, de wijkraad en bewonersgroepen, het buurtcomité, de jeugdraad, de seniorenraad, de gehandicaptenraad, de sportraad, de middenstandsraad; plus de drukingsgroepen, verenigingen, en actiecomités. "Er bestaan een heel aantal adviesraden, een aantal zijn wettelijk opgelegd, en een aantal zijn zelf opgericht. Dat zijn meestal raden waar ook echt geïnteresseerden inzitten, of de mensen uit de sector zelf. Dat mag geen schaamlapje zijn om te zeggen: we hebben er een, en nu mogen ze ook eens iets zeggen. Dat advies moet ter harte worden genomen en er moet structureel overleg met hen worden gepleegd". Anderzijds blijkt het niet altijd eenvoudig om adviesraden te bemannen met mensen met de juiste capacitei-

ten. “Omdat het verenigingsleven er sterk op achteruit is gegaan is het moeilijk om vertegenwoordigers voor buurtraden te vinden”.

Het primaat van de politiek, dat wil zeggen het pleidooi dat het middenveld juist een kleinere rol moet toebedeeld krijgen, vindt bij lokale bestuurders weinig steun. Maar het luisteren naar advies is wel beperkt tot de adviesraden. “Ambtenaren moeten doen wat ze doen. Die mogen wel meedenken, maar wanneer het op beslissen aankomt, of politiek uitvoeren, dan is dat voor de politieke overheid. Doelstellingen zullen wij wel bepalen”. Er is ook een evolutie waar te nemen in de volgorde waarin de raden bij het beslissingsproces worden betrokken. Historisch werd een beslissing door overleg tussen administratie en politiek vrijwel geheel vastgelegd in de vorm van een standpunt, en werd pas in de laatste fase beroep gedaan op adviesraden. Heden ten dage worden de adviesraden in een veel eerder stadium bij de besluitvorming betrokken. Het afdwingbaar petitierecht, d.w.z. de verplichting neergelegd in het Vlaams gemeentedecreet dat de gemeenteraad een onderwerp op de agenda moet zetten en bespreken indien een procent van de kiesgerechtigde bevolking een petitie met die strekking heeft ondertekend, vervult sommigen met zorg. Bepaalde lokale verenigingen met een voldoende aantal leden zouden op die manier althans in theorie, de gemeenteraad elke maand kunnen gaan domineren. Ook het zgn. *recall-systemeem*, een Amerikaans principe ingevoerd in sommige staten (o.a. Californië) waarbij het electoraat op basis van een petitie een volksvertegenwoordiger kan terugfluiten en vervangen, vindt geen enkele bijval bij lokale bestuurders.

2.2.5. Lokale bestuurders over goed bestuur

Zoals te verwachten komen lokale bestuurders wanneer ze daarom worden bevraagd, niet met een éénduidige definitie van goed bestuur. We laten daarom de lokale bestuurders nog één keer, en als laatste, aan het woord. “Goed bestuur voor een politicus is op de vragen van de mensen zo correct mogelijk, duidelijk en snel te antwoorden”. “Cijferen, dingen in evenwicht houden, dát is goed bestuur”. “Goed bestuur moet vertrekken vanuit een beleid waarin een visie centraal staat”. “Een goed bestuur is een bestuur dat rekening houdt met de opinie van mensen”. “Goed bestuur is dagelijks goed besturen en de zaken goed aanpakken”. “Goed bestuur is eerst en vooral zorgen dat je je eigen programma consequent volgt, ten twee rekening houden met de mening

van de mensen, rekening houden met de financiële toestand, geen excessen zoals onverantwoorde uitgaven, of onverantwoorde politieke uitspraken waarbij je andere mensen mee ‘in de zak zet’”. “Het gemeentelijke niveau is bij uitstek het niveau waar je goed kunt besturen, en waar het duidelijk voor mensen is wat goed bestuur is: het belangrijkste element van goed bestuur op lokaal niveau is inspraak”. “Goed bestuur is op een zo economisch mogelijke manier, een zo zuinig mogelijke manier, met de centen van de belastingbetaler proberen zoveel mogelijk te realiseren wat een gemeenschap nodig heeft”. “Elke euro op een correcte manier en op de meest efficiënte manier inzetten voor de uitvoering van beleidsbeslissingen die genomen zijn”. “Voor een stuk hebben bestuurskracht en *good governance* ook te maken met eerlijkheid. Straalt u eerlijkheid uit, straalt u dat vertrouwen uit. Als u in de wijk aan uw mouw getrokken wordt en er wordt u verweten iets slechts gedaan te hebben en het is effectief zo, u kunt dat zien: geef dat toe”. “Goed bestuur is met kennis van zaken besturen”. “Goed bestuur is redelijk zakelijk besturen”. “Goed bestuur is een woord dat in deze tijd precies eigendom is van Leterre: degelijk bestuur, saai bestuur. Maar goed bestuur op gemeentelijk niveau is een goede relatie onderhouden met je personeel en daar een soort van vertrouwen in kunnen hebben”. “Goed bestuur is een bestuur dat rekening houdt met de burgers en aan de burgers verantwoording aflegt voor wat ze durven doen”. “Ik heb nog niet één artikel gelezen wat dat juist inhoudt, goed bestuur”.

3. Lokale coalitiesteun als proxy voor vertrouwen in het lokale bestuur

3.1. Inleiding

Eén van de meest voor de hand liggende manieren om te peilen naar het vertrouwen in het gemeentebestuur is door een analyse te maken van de mate waarin een coalitie wordt gesteund in termen van herkiezing van de partijen bij nieuwe verkiezingen. De idee is dus dat een coalitie die in 2000 werd geïnstalleerd het vertrouwen geniet van de lokale gemeenschap als zij in 2006 opnieuw in de coalitie wordt verkozen. In de onderstaande analyses sluiten we het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit omdat de coalities in dit Gewest een te grote complexi-

teit kennen. Op het niveau van de gemeentes kunnen we voor Wallonië en Vlaanderen de mate waarin de 2000-coalitie wordt herkozen in verband brengen met omgevingsvariabelen die werden opgetekend in de Algemene Socio-economische Enquête van 2001. De gegevens zullen worden gewogen op de populatiegrootte van de gemeentes. Omdat onze afhankelijke variabele (coalitiesteun) in 2006 werd opgetekend zullen we daarvoor de 2006-stand van de populatie gebruiken ($N=9.492.858$).

3.2. *Een beschrijving van de data*

3.2.1. **Regionale verschillen op coalitiesteun**

Voor zowel Wallonië als Vlaanderen werden de partijen voor het gemak in zes ideologische oriëntaties ingedeeld: groen (AGALEV-GROEN! en ECOLO), sociaaldemocraten (SP.A-Spirit en PS), liberalen (VLD en MR), Christendemocraten (CD&V, CDH), regionalisten- of (FDF, VB, N-VA), en de lokale partijen. Voor elk van de ideologische strekkingen werd per gemeente een indicator variabele opgemaakt die de waarde 1 kreeg als de partij zowel in 2000 als in 2006 deel uitmaakte van de coalitie, en 0 in alle andere gevallen. Het gemiddelde van die variabele per regio geeft de partijtrouw weer per regio. Merk op dat we niet kijken naar het aantal zetels waarmee de betreffende partij was vertegenwoordigd in elk der coalities. De analyse richt zich met andere woorden exclusief op coalitiesteun.

Het patroon van de partijtrouw per regio staat in Tabel 2.1. De grootste kans op herverkiezing hebben de sociaaldemocraten in Wallonië (69%) en de Christendemocraten in Vlaanderen (70%). De minste steun krijgen de regionalisten. Het gemiddelde percentage zetels dat een coalitie van 2000 overhoudt in 2006 bedraagt 78% in Wallonië en 81% in Vlaanderen (het aantal coalities dat met ongewijzigde partijsamenstelling terugkomt bedraagt 56% in Wallonië, 62% in Vlaanderen en 60% in België (uitgez. Brussel).

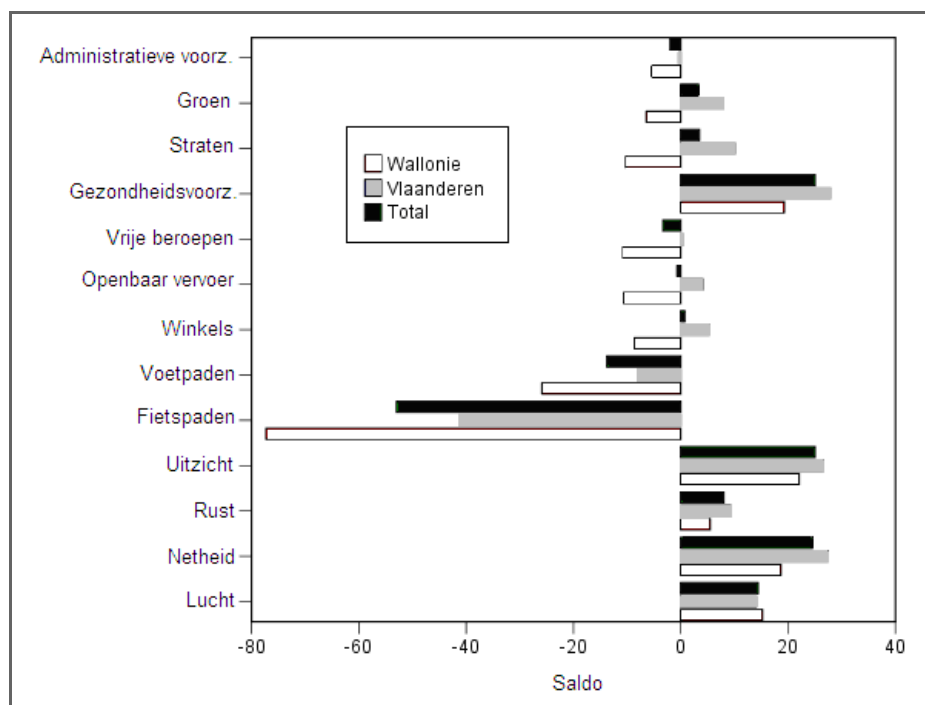
Tabel 2.1: *Coalitiesteun (percentage totaal en per ideologie)*

	Totaal	SOC	CD	LIB	REG	Groen	Lokaal
Wallonie	78	69	19	25	0	6	35
Vlaanderen	81	47	70	50	10	14	22

3.2.2. Regionale verschillen op kwaliteitsindicatoren van woonomstandigheden

De vragen uit de Socio-economische Enquête 2001 die we zullen gebruiken als mogelijke verklarende variabelen van coalitiesteun hebben betrekking op de beoordeling van de naaste omgeving van de woning van de respondenten en op het oordeel over de faciliteiten die in hun buurt worden aangeboden (gegevens gedownload van de website van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie). Ten aanzien van de omgeving werden vier vragen gesteld, namelijk over het uitzicht, de netheid, de luchtkwaliteit en de rust. De faciliteiten waarover een oordeel werd gevraagd, waren fietspaden in de buurt, voetpaden in de buurt, de straten, het winkelaanbod, het openbaar vervoer, de aanwezigheid van vrije beroepen (excl. gezondheid), de gezondheidsvoorzieningen, de groene ruimte, en de administratieve voorzieningen. De vragen werden op een driepuntsschaal (negatief, neutraal, positief) beantwoord, en de percentages antwoorden per categorie werden per gemeente opgetekend. Het saldo van het percentage positieve en negatieve antwoorden gebruiken we als indicator variabele: positieve saldo's duiden op tevredenheid, negatieve op ontevredenheid.

Alle Belgen samen geven een positieve beoordeling voor de indicatoren uitzicht (saldo 25%), de netheid (24%), de luchtkwaliteit (14%), de rust van de buurt (8%), de straten (3%), het winkelaanbod (1%), de gezondheidsvoorzieningen (25%), en de groene ruimte (3%). Een negatieve beoordeling geven de Belgen aan de fietspaden in de buurt (saldo -53%), voetpaden in de buurt (-14%), het openbaar vervoer (-1%), de aanwezigheid van vrije beroepen (-3%), en de administratieve voorzieningen (-2%). Ten aanzien van de indicatoren zijn er soms grote verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië te constateren (zie Figuur 2.2). Met name de voet- en fietspaden worden door de Walen als veel slechter beoordeeld dan door de Vlamingen. Ten aanzien van het winkelaanbod, openbaar vervoer, vrije beroepen, straten en het groen zijn de Walen per saldo negatief, en de Vlamingen positief. Naast deze indicatoren van de kwaliteit van de woonomstandigheden gebruiken we ook de bevolkingsdichtheid als achtergrond variabele.

Figuur 2.2: Saldo's per kwaliteitsindicator

3.3. *Het verband tussen coalitiesteun en omgevingsvariabelen*

3.3.1. **Bivariate analyse**

In Tabel 2.2 staan de correlaties tussen de kwaliteitsindicatoren van de omgevingsvariabelen enerzijds en de mate van coalitiesteun anderzijds, zowel voor België (uitgez. Brussel) en uitgesplitst naar de regio's. Onmiddellijk valt op dat de correlaties aan de lage kant zijn (range $-0,21$ - $0,23$). Tussen de twee Belgische regio's bestaat ook een opvallend verschil, omdat de tekens van de correlaties in Vlaanderen over de gehele lijn positief zijn (meer tevredenheid leidt tot een hogere waarschijnlijkheid van herkiezing van de coalitie), terwijl de tekens in Wallonië (en dientengevolge ook in België) verschillende richtingen kunnen hebben. Voor de variabelen lucht, rust, uitzicht, en groen, die in Wallonië negatief teken hebben, kunnen de verschillen worden verklaard uit het feit dat deze variabelen in het relatief dunbevolkte en rijkelijk beboste Wallonië wellicht geen nadere aandacht van de gemeen-

tebesturen nodig hebben. Ook fietspaden lijken in het vlakke Vlaanderen van praktischer nut dan het heuvelachtige Wallonië. Voor de tevredenheid met het aanbod van vrije beroepen en gezondheidszorg, en vooral het relatief sterke negatieve verband tussen de netheid van de buurt en de kans op herkiezing is het verband minder goed verklaarbaar. Waarschijnlijk spelen andere factoren een rol, bijvoorbeeld de beperkte bevoegdheid van het gemeentebestuur in sommige van deze dossiers. Het is ook mogelijk dat plafondeffecten optreden: er wordt als het ware te veel geïnvesteerd in de netheid van de buurt. We zullen op dit verband later nog terugkomen. De bevolkingsdichtheid, tenslotte, correleert positief met de kans op herkiezing van de zittende coalitie: verstedelijkte gebieden hebben met andere woorden stabielere coalities.

3.3.2. Multivariate analyse

Het multivariate verband tussen coalitiesteun en omgevingsvariabelen onderzoeken we door lineaire regressie. In een multivariate analyse worden de effecten van de indicatoren voor elkaar gecorrigeerd, terwijl bovendien hun cumulatieve effect op de afhankelijke variabele (coalitiesteun) wordt gekwantificeerd. De analyse zelf wordt opgedeeld in twee subanalyses: één, waarin we het effect van een verklarende variabele op de steun van de coalitie constant veronderstellen in beide regio's, en één waar de orde van dit verband tussen de regio's kan verschillen. Als blijkt dat de effecten tussen de regio's verschillen, dan worden deze effecten in de uiteindelijke analyse apart geschat. Omdat de dataset zeer groot is, kan de normale toets op significantie van de regressiecoëfficiënten geen uitkomst bieden om de grote effecten van de kleine te onderscheiden. Die significantietoets test immers enkel de hypothese of een waargenomen effect met enige waarschijnlijkheid verschilt van nul, en in een grote steekproef zal dat al snel het geval zijn. In dit geval laten we de p-waarden voor wat ze zijn en bekijken we enkel de absolute waarde van t-statistiek. Alleen variabelen met een waarde voor de t-statistiek groter dan 100 behouden we in het uiteindelijke model. Op die manier houden we een spaarzaam model over. De weging op de populatiegrootte voeren we uit door een zgn. *weighted least squares* (WLS) regressie te schatten.

Het resulterende eindmodel verklaart 40,7% van de variantie van de coalitiesteun in de complete groep gemeentes. De geschatte parameters

en t-waarden staan in Tabel 2.3. De verklarende variabelen vallen in vier groepen uiteen: een groep indicatoren met effecten die in geheel België (uitgez. Brussel) dezelfde orde van grootte hebben (dichtheid, administratieve voorzieningen, uitzicht); een groep indicatoren die alleen in Wallonië een rol spelen (lucht, voetpaden, openbaar vervoer, en gezondheidsvoorzieningen); een groep variabelen die alleen in Vlaanderen een rol spelen (rust, fietspaden, straten en groen); en een groep die in Wallonië en Vlaanderen effecten van verschillende grootte en/of richting hebben (winkelaanbod, vrije beroepen, en netheid).

Tabel 2.2: *Correlaties kwaliteitsindicatoren en coalitiesteun per gebied*

	België	Wallonië	Vlaanderen
Lucht	-0,08	-0,20	0,02
Netheid	-0,08	-0,21	0,01
Rust	-0,06	-0,18	0,03
Uitzicht	-0,06	-0,20	0,05
Fietspaden	0,04	-0,04	0,03
Voetpaden	0,09	0,10	0,07
Winkelaanbod	0,05	0,00	0,08
Openbaar vervoer	0,08	0,08	0,07
Vrije beroepen	0,06	-0,03	0,11
Gezondh. voorz.	0,07	-0,01	0,12
Straten	0,06	0,02	0,07
Groen	-0,02	-0,18	0,09
Admin. voorz.	0,11	0,07	0,13
Dichtheid	0,16	0,23	0,10

Voor zowel Wallonië als Vlaanderen geldt dat hogere dichtheid, hogere tevredenheid met de administratieve voorzieningen en met het uitzicht, gepaard gaan met een hogere waarschijnlijkheid dat de 2000-coalitie in 2006 opnieuw wordt geïnstalleerd. In Wallonië gaat een hogere tevredenheid met de straten en het winkelaanbod gepaard aan een hogere waarschijnlijkheid dat de coalitie wordt herkozen. Het openbaar vervoer, gezondheidszorg, en de vrije beroepen hebben daar een omgekeerd effect. Zowel in Vlaanderen als Wallonië gaat een hogere tevredenheid met de netheid van de buurt samen met een lagere waarschijnlijkheid op herkiezing, maar in Vlaanderen is dat effect nog sterker dan in Wallonië. De kwaliteit van de rust, de straten en het groen

oefenen een gunstige invloed uit op de herkiezing van de coalitie in Vlaamse gemeentes. De kwaliteit van de fietspaden heeft daar net als de netheid, afgaande op het teken van de parameter een contra-intuïtief effect: betere fietspaden bemoeilijken herverkiezing.

Tabel 2.3: Parameterschattingen voor eindmodel coalitiesteun

Indicator	Gebied	B	Std. Error	Beta	t
(Constante)	Wallonië	0,862	0,001		680.880
	Vlaanderen	0,459	0,001	-0,774	-299.580
Dichtheid	België	0,000	0,000	0,426	498.695
Admin. voorz.	België	0,005	0,000	0,186	285.190
Uitzicht	België	0,016	0,000	0,718	444.632
Lucht	Wallonië	-0,002	0,000	-0,095	-102.731
Voetpaden	Wallonië	0,005	0,000	0,223	339.397
Openbaar vervoer	Wallonië	-0,007	0,000	-0,333	-446.804
Gezondh. voorz.	Wallonië	-0,010	0,000	-0,480	-273.836
Rust	Vlaanderen	0,005	0,000	0,240	264.248
Fietspaden	Vlaanderen	-0,009	0,000	-0,681	-617.562
Straten	Vlaanderen	0,014	0,000	0,391	474.943
Groen	Vlaanderen	0,004	0,000	0,167	227.420
Winkelaanbod	Vlaanderen	-0,005	0,000	-0,268	-310.256
	Wallonië	0,004	0,000	0,129	165.908
Vrije beroepen	Vlaanderen	0,012	0,000	0,199	246.491
	Wallonië	-0,009	0,000	-0,176	-166.052
Netheid	Vlaanderen	-0,024	0,000	-1,384	-786.074
	Wallonië	-0,016	0,000	-0,581	-516.447

3.3.3. Partijtrouw en omgevingsvariabelen

Een verklaring voor de contra-intuïtieve effecten kunnen we misschien vinden als we de kwaliteitsindicatoren in verband brengen met de kans op herverkiezing per partij. Die cijfers staan in Tabel 2.4 (a t/m c). Als eerste brengen we een onderscheid aan tussen de issues en de nonissues, namelijk door verschillen van 10% en groter te markeren. Bijvoorbeeld, we lezen uit Tabel 4a dat als sociaal-democraten zowel in 2000 als in 2006 deel uitmaken van de coalitie, men in de gemeente beduidend *minder* tevreden is over de kwaliteit van de lucht (8% tegenover 30%). Hetzelfde geldt voor de groene partijen (1% tegenover 20%).

Algemeen voor België (uitgez. Brussel) geldt dat rood in beide coalities terugkomt in gemeentes waar de kwaliteit van de lucht, netheid, rust, uitzicht, openbaar vervoer en groen relatief slechter is. Voor de christendemocratische partijen geldt dat zij terugkomen in gemeentes waar de fietspaden, voetpaden, en straten eerder hoger scoren. Groen zien we terugkomen in gemeentes waar de lucht en de rust slecht scoren, en de fietspaden en het openbaar vervoer beter scoren. liberalen onderscheiden zich maar op één issue, namelijk de kwaliteit van de fietspaden. Naarmate de fietspaden, het openbaar vervoer en de gezondheidsvoorzieningen beter scoren vinden we meer regionalisten in het college. Lokale partijen tenslotte, vinden we in België daar waar lucht, netheid, rust, uitzicht en groen beter scoren, en fietspaden, voetpaden, winkelaanbod en openbaar vervoer slechter scoren (m.a.w. de rurale gemeentes).

Als we naar regio's apart kijken, dan ontstaat er een ander beeld. Fietspaden zijn voor geen van de Waalse partijen een onderscheidend issue: de beoordelingen zijn integraal slecht. In iets mindere mate geldt dat voor de vrije beroepen en de administratieve voorzieningen. De gemeentes waar de liberalen (MR) in beide colleges zetelen onderscheiden zich op geen enkele manier van gemeentes waarin zij niet zetelen. Voor de groenen (ECOLO) en CDH is alleen het openbaar vervoer een issue. De regionalisten (FDF) en lokale partijen hebben dan weer een gelijkaardig profiel dat het spiegelbeeld lijkt te zijn van dat van sociaaldemocraten (PS) die zelf het landelijke profiel volgt. In Vlaanderen springen de christendemocraten (CD&V) eruit als centrumpartij, zij onderscheiden zich nergens ten aanzien van de kwaliteitsindicatoren. De sociaaldemocraten (SP.A) onderscheiden zich enkel ten aanzien van de indicator groen (in zeer lichte mate) van het landelijke profiel. Groen! is meer uitgesproken aanwezig in gemeentes waar het relatief slecht is gesteld met de lucht, netheid, rust, en uitzicht, en relatief beter is gesteld met de voetpaden, winkelaanbod, en openbaar vervoer (d.w.z. de verstedelijkte gemeentes). De liberalen onderscheiden zich enkel op de issues lucht en rust: zij komen in de coalitie terug als het met die indicatoren slecht is gesteld. Het profiel van de lokale Vlaamse partijen is ten aanzien van de issues lucht, rust, en openbaar vervoer, het spiegelbeeld van dat van de regionalisten (N-VA).

Tabel 2 4a: Saldo's per partij en herkiezing (Wallonië + Vlaanderen)

	Indicator voor coalitesteun	Lucht	Netheld	Rust	Uitzicht	Fietspaden	Voetpaden	Winkelaanbod	Openbaar vervoer	Vrije beoepen	Gez. voorz.	Straten	Groen	Adm. voorz.
SOC	0	30	36	21	33	-47	-18	-7	-15	-3	24	7	12	-1
	1	8	20	3	21	-55	-12	1	3	-5	25	2	-5	-4
CD	0	18	25	10	25	-63	-21	-7	-10	-7	22	-2	0	-3
	1	17	29	12	27	-42	-8	1	-1	-1	27	10	6	-2
Groen	0	20	28	12	27	-53	-16	-4	-7	-4	24	4	3	-3
	1	1	20	2	22	-42	-2	7	13	-1	29	6	2	-1
LIB	0	20	27	12	27	-55	-16	-5	-9	-5	24	3	3	-3
	1	14	26	9	25	-47	-12	1	0	-3	26	6	3	-3
REG	0	18	27	11	26	-52	-15	-3	-6	-4	24	4	2	-3
	1	9	28	6	26	-40	-6	7	14	2	31	10	9	4
Lokaal	0	12	24	7	23	-50	-11	1	1	-3	26	5	-1	-3
	1	32	36	22	34	-56	-23	-12	-20	-6	22	2	12	-2
Totaal		18	27	11	26	-52	-15	-3	-5	-4	25	4	3	-3

Tabel 2 4b: Saldo's per partij en herkiezing (Wallonië)

	Indicator voor coalitesteun	Lucht	Netheld	Rust	Uitzicht	Fietspaden	Voetpaden	Winkelaanbod	Openbaar vervoer	Vrije beoepenen	Gez. voorz.	Straten	Groen	Adm. voorz.
SOC	0	38	34	24	34	-76	-34	-20	-29	-12	16	-9	11	-3
	1	5	12	-3	16	-78	-22	-3	-2	-10	21	-11	-14	-7
CD	0	17	20	6	23	-77	-28	-10	-13	-11	19	-10	-6	-5
	1	9	14	1	19	-80	-19	-1	0	-9	20	-10	-9	-8
Groen	0	15	18	5	22	-77	-26	-8	-10	-11	19	-10	-7	-5
	1	24	25	14	27	-77	-30	-14	-20	-11	21	-10	2	-6
LIB	0	13	17	4	21	-78	-25	-10	-10	-11	19	-10	-8	-5
	1	22	22	10	26	-75	-29	-4	-11	-9	21	-10	-1	-7
REG	0	15	19	5	22	-77	-26	-9	-10	-11	19	-10	-7	-5
	1	57	36	39	40	-77	-51	-33	-52	-16	9	-18	26	-4
Lokaal	0	4	11	-3	16	-78	-22	-2	-1	-10	22	-10	-15	-6
	1	36	32	22	33	-76	-34	-21	-28	-13	15	-10	10	-4
Totaal		15	19	5	22	-77	-26	-9	-11	-11	19	-10	-6	-5

Tabel 2.4c: Tabel 2.4c. Saldo's per partij en herkiezing (Vlaanderen)

	Indicator voor coalitesteun	Lucht	Netheld	Rust	Uitzicht	Fietspaden	Voetpaden	Winkelaanbod	Openbaar vervoer	Vrije beoepenen	Gez. voorz.	Straten	Groen	Adm. voorz.
SOC	0	28	37	20	33	-38	-13	-2	-11	0	27	13	12	-1
	1	10	26	7	24	-37	-3	4	8	-1	28	12	3	-2
CD	0	21	33	16	30	-41	-11	-1	-4	-1	27	11	9	-1
	1	19	31	13	28	-36	-7	1	-1	0	28	13	8	-2
Groen	0	23	34	17	30	-38	-10	-1	-5	0	27	13	9	-2
	1	-5	19	-1	20	-34	4	11	21	1	30	10	2	0
LIB	0	27	36	19	32	-35	-9	-1	-7	0	28	14	12	-1
	1	12	27	9	25	-40	-7	3	4	-1	27	10	4	-2
REG	0	20	32	15	29	-37	-9	0	-4	0	27	12	8	-2
	1	8	28	5	26	-39	-6	7	15	3	31	11	9	4
Lokaal	0	16	30	12	27	-37	-6	2	1	0	28	12	6	-2
	1	29	39	22	35	-38	-14	-4	-12	0	27	13	14	0
Totaal		19	32	14	29	-37	-8	1	-2	0	28	12	8	-1

Als we met deze bijkomende informatie opnieuw kijken naar het negatieve verband tussen de netheid in de buurt op herverkiezing, dan mogen we nu voorzichtig stellen dat dit te maken heeft met het feit dat de gemeentes waar de sociaaldemocraten in de coalitie terugkeren, beduidend slechter scoren op deze indicator. Aangezien de sociaaldemocraten minstens 50% kans hebben om in de coalitie te worden herkozen (zie Tabel 2.2) krijgen we dus het verschijnsel dat coalitiesteun samen gaat met minder nette buurten. Het gevonden verband is met andere woorden, een schijnverband.

3.4. *Conclusie*

De kwaliteitsindicator voor de woonomgeving verklaren samen 40% van de variantie van de afhankelijke variabele coalitiesteun. In de sociale wetenschappen gelden zulke cijfers als aanzienlijk. Een oppervlakkige beschouwing van de voornaamste resultaten (Tabel 2.3) zou de zittende gemeenteraadscoalities leren dat ze vooral moeten investeren in de uitbouw en verbetering van de administratieve voorzieningen en van het uitzicht (bvb. door renovatiepremies). Investeren in voetpaden helpt in Wallonië, in straten helpt in Vlaanderen, om te worden herkozen. Maar deze oppervlakkige analyse gaat natuurlijk voorbij aan een aantal kanttekeningen die bij dit onderzoek zeker moeten worden gemaakt.

Uit de bovenstaande analyses blijkt dat de kwaliteit van de leefomgeving weliswaar invloed uitoefent op de steun van coalitie bij herhaalde verkiezingen, maar dat die omgevingsfactoren nauwelijks handvaten bieden voor het bijsturen van beleid. Met name variabelen die direct verband houden met de graad van verstedelijking van de gemeente (dichtheid, lucht, rust, groen, winkelaanbod, openbaar vervoer, enz.) bepalen de mate van waarschijnlijkheid dat een coalitie intact terugkeert bij opeenvolgende verkiezingen.

Bij de interpretatie van de resultaten moeten we er bovendien rekening mee houden dat we niet weten in hoeverre de levensomstandigheden zijn verbeterd sedert 2001 (het jaar dat de Socio-economische Enquête werd afgenomen). Ongetwijfeld is er sinds 2001 in door sommige gemeentes in sommige dossiers vooruitgang geboekt, terwijl we dat uit de resultaten niet kunnen afleiden. Alleen het combineren van deze

data met die van een nieuwe Socio-economische Enquête kan hier uitkomst bieden.

En tenslotte, 40% verklaarde variantie laat het grootste deel nog altijd onverklaard. In de vorige paragraaf kwam al aan bod dat participatie van burgers aan beleid als een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen in lokaal bestuur werd aangemerkt, zowel door wetenschappers als door lokale bestuurders zelf. In de volgende hoofdstukken gaan we daarom uitvoerig in op de invloed die burgerparticipatie in het bijzonder en sociaal kapitaal in het algemeen kan hebben op het vergroten van het vertrouwen in lokale besturen.

4. Participatie en sociaal kapitaal

4.1. *Publieke opinie en participatie*

Enkel in totalitaire staten worden burgers geacht er één opvatting op na te houden. In democratiën van het klassieke type bestaat er daarom niet zoiets als de 'publieke opinie' en kunnen we hooguit spreken van meerderheidsopinie of -belang. Susan Herbst (1988: 1) veronderstelt dat publieke opinie eigenlijk niet te definiëren is. Op zijn minst is publieke opinie een functie van het technologische milieu, het sociale klimaat en de communicatieomgeving. Geleidelijk vindt een verschuiving in het denken over publieke opinie plaats van het individu naar electoraten (Stimson, 2004: xvii). Maar veel definities maken geen onderscheid tussen de technieken en intermediairen waarmee een opinie wordt overgebracht (bv. media, lobbies) en de individuen die een bepaalde opinie aanhangen (electoraten, politieke kaste). Bijvoorbeeld, politieke wetenschappers uit de 19^e en 20^e eeuw (bvb. Tocqueville, Bryce, Blumer) stellen publieke opinie in sommige gevallen *gelijk* aan groepsidentiteiten (Herbst, 1988: 6). Dergelijke operationele definities leiden snel tot interne tegenstrijdigheden die theorieën over publieke opinie onnodig complex maken. Uiteraard is het belangrijk om te bestuderen hoe opinies zich verspreiden, hoe zij muteren, en hoe zij worden gecommuniceerd tussen publiek (of onderdelen daarvan) en politici. Deze processen zijn soms zelfs belangrijker dan de inhoudelijke opinie zelf. Maar géén theorie over publieke opinie is ermee gebaat intermediairen te verwarren met ontvangers, podia met initiators, doelen met motieven, enz.

Zonder publieke politieke participatie kan een publieke opinie – hoe ook gedefinieerd – niet worden gecommuniceerd. De scheiding tussen publieke opinie en participatie is daarom grotendeels artificieel. Er bestaan natuurlijk wel grote gradaties in de mate waarin een burger aan politieke besluitvorming participeert. Verba, Schlozman & Brady (1995) geven een lijst van politiek geëngageerde activiteiten van Amerikanen. De vijf meest voorkomende activiteiten zijn stemmen (71%), geaffilieerd zijn met een politieke organisatie (48%), contact onderhouden met autoriteiten (34%), het bezoeken van een samenkomst van een politieke organisatie (29%) en het doen van contributies aan campagnes (24%). Protesteren komt relatief zelden voor (6%), evenals het bezoek van lokale bestuursvergaderingen (14%) of actief meewerken aan een politieke campagne (8%). In een vergelijkende studie laten ze zien dat politieke activiteit in Europese landen (NL, D, A, UK) zich veelal beperkt tot stemmen terwijl in de VS in hogere mate beroep wordt gedaan op autoriteiten, en campagne- of gemeenschapswerk wordt uitgevoerd. Nederlanders zijn het minst van al geneigd een politieke bijeenkomst te bezoeken. Belastingen, onderwijs, economie, abortus en internationale ontwikkelingen vormen de onderwerpen waarvoor de Amerikaan het vaakst bereid is één of andere politieke activiteit te ontplooiën.

Een minderheid van de Vlaamse bevolking is geïnteresseerd in politiek; in 2002 gaat het om 24% die zegt veel of heel veel belangstelling te hebben voor politiek tegenover 44% die weinig of heel weinig belangstelling heeft (Van de Walle et al., 2004). Met betrekking tot Amerikanen vinden Verba et al. (1995: 363) een viertal clusters van politieke activiteiten waarop verschillende factoren van invloed zijn: zgn. tijdsgebonden acties (onderwijs, vrijetijd, informatie, efficacy i.e. het gevoel dat men invloed kan hebben op de politiek, en inkomen); stembereidheid (interesse, informatie, 'strength of partisan', burgerschap), politieke bijdragen (inkomen, interesse); en politieke discussie (interesse, informatie). Het zgn. Civic Voluntarism Model stelt dat bepaalde sociale condities een noodzakelijke voorwaarde zijn voor (bepaalde vormen van) politieke participatie. De meest belangrijke zijn financiële middelen, vrijetijd en vaardigheden.

Opinies worden niet enkelvoudig rationeel gevormd. Zij hoeven noch intern noch extern consistent te zijn. Een opinie kan bv. nationalistisch geïnspireerd zijn terwijl het de natie in gevaar brengt; of een utilitair-

individualistische grond hebben waar ze het individu in gevaar brengen. Veel politieke opinies vertrekken vanuit een specifiek perspectief en hebben een laag gehalte aan objectiviteit en waarheid. Dit is in de literatuur bekend als *spin* (Stimson, 2004: xix). Het is essentieel om in een studie van opinie onderscheid te maken tussen de inhoud van de opinie en het motief dat verkondiging ervan heeft. Bijvoorbeeld, een politicus die belastingverlagingen aankondigt kan in de opinie lastenverlichting als doel stellen, terwijl herverkiezing het motief is. Dezelfde politicus kan met hetzelfde motief vervolgens ook een budgetverhoging aankondigen voor de gezondheidszorg, ingekleed met de doelstelling die te verbeteren. De (externe) consistentie van de twee opinies is echter twijfelachtig omdat inkomstenverlagingen niet stroken met uitgavenverhogingen.

In een werkbare democratie achten Mill, Locke en Tocqueville het bestaan van een hoge graad van geïnformeerdheid en politieke sofisticatie bij de burgers een absolute noodzaak (Dalton, 2002: 13). Het publiekopinieonderzoek dat van start ging in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw toonde echter aan dat dergelijke '*supercitizens*' in realiteit niet bestaan. De gemiddelde burger voldeed niet aan de eisen die noodzakelijk werden geacht voor de goede werking van een democratie: de meeste kiezers stemmen zonder betrokken te zijn bij de verkiezing, zijn slecht geïnformeerd over speerpunten in politieke campagnes, en gedragen zich irrationeel. In de sleutelpublicatie van 1960, *The American Voter*, stellen Campbell en anderen (1960: 543; zie Dalton, 2002: 16):

The electorate is almost completely unable to judge rationality of government actions; knowing little of the particular policies and what has led to them, the mass electorate is not able either to appraise its goals or the appropriateness of the means chosen to secure these goals.

Politieke wetenschappers hebben, door deze harde politieke realiteit, sindsdien een elitistische theorie over democratie ontwikkeld. In die theorie is de goede werking van de democratie afhankelijk van de commitment van elites aan politieke idealen in plaats van de grote massa in zijn geheel. Inmiddels is het niveau waarop de gemiddelde burger is geïnformeerd over politieke onderwerpen door de diverse media sterk vergroot. Uit Amerikaans (Dalton, 2002: 20) en Vlaams (Kampen et al., 2004) empirisch onderzoek blijkt dat de televisie de belangrijkste plaats

inneemt tussen de verschillende media. In de VS blijkt bovendien dat de interesse in politieke onderwerpen tussen 1955 en 2000 geleidelijk is toegenomen; in landen als Frankrijk, Engeland en Duitsland worden ook toenames geconstateerd (Dalton, 2002: 23). De kwaliteit van de informatie wisselt echter sterk, omdat de kwaliteit van de media sterk verschilt.

Binnen de democratische modaliteiten van participatie worden clusters van activiteiten onderscheiden (Verba, Nie & Kim, 1978): stemmen, steunen van politieke campagnes, steunen van belangengroepen, en het contacteren van autoriteiten. Activiteiten kunnen zijn gericht op een collectief of individueel belang; zij kunnen het potentieel aan conflict met zich meedragen of niet; ze kunnen coöperatie van verschillende belangengroepen vereisen of niet, enz. De formulering van deze denkschema's vond plaats in een tijdperk waarin een modeldemocratie werd voorondersteld waarnaar alle democratieën zouden evolueren. De climax van dit *pre-9/11-denken*, zoals George W. Bush het zou noemen, bestond wellicht in de publicatie van Fukuyama's klassieke werk over de post-historische liberale democratie. Er wordt in sterke mate verondersteld dat burgers in samenlevingen zich zullen houden aan bepaalde spelregels. Het recente verleden laat echter zien dat burgers zich niet altijd aan deze spelregels houden; we hoeven daarbij enkel te denken aan de aanslagen in de VS, aan de moord op Pim Fortuyn in Nederland op 6 mei 2002, of aan het feit dat verschillende Nederlandse politici (Hirsch Ali, Wilders) zich onder moslimfundamentalistische druk gedwongen voelen onder te duiken. Op verschillende momenten in de geschiedenis heeft een confrontatie van publieke en politieke pressiemiddelen plaatsgevonden, denk bijvoorbeeld aan Parijs in mei 1968. In de recente geschiedenis kunnen we denken aan de Russische revolutie die het communisme deed vallen ten gunste van Boris Jeltsin, de Roemeense revolutie waarbij Ciuceacu het veld moest ruimen, de Poolse solidariteitsbeweging van Lech Walesa, en de voor het publiek minder geslaagde confrontaties in de Praagse lente, in China, enz.

4.2. *De controverse rond sociaal kapitaal*

Een individuele opinie op publiek niveau kan zich sneller verspreiden en zo sneller een draagvlak verwerven naarmate de samenleving coherenter is i.e. naarmate er meer sociaal kapitaal is. De stijgende aandacht voor publieke participatie heeft verscheidene redenen, waarvan de

belangrijkste is dat de moderne democratieën aan dalende niveaus van vertrouwen zouden lijden (Nye et al., 1997). Het opgeworpen vraagstuk over hoe aan het dalende vertrouwen van burgers in westerse democratieën een halt kan worden toegeroepen, houdt de sociaal-wetenschappelijke gemoederen al meer dan een decennium bezig. De oplossing van dit vraagstuk ligt volgens Robert Putnam in het herstellen en inzetten van het sociaal kapitaal van de betrokken bevolkingen. De voornaamste hypothese van *Bowling Alone* luidt dat *measurable declines in group activities cause bad outcomes* (Sobel, 2002). Critici van (invullingen van) sociaal kapitaal hebben vaak een andere nutsfunctie van sociaal kapitaal in het achterhoofd dan de auteurs die ze bekritisieren. Een belangrijke tegenstelling bestaat tussen aanhangers van het Europese coöperatiegerichte model van de *Welfare State* tegenover het Amerikaanse competitiegerichte klassenmodel. De waarde van sociaal kapitaal binnen een op Amerikaanse leest geschoeide utiliteitsfunctie is geheel verschillend van de waarde in een Europese utiliteitsfunctie. Als alternatief zijn er de definities van sociaal kapitaal die in termen van nutsfunctie neutraal zijn. Woolcocks (2001) *social capital refers to norms and networks that facilitate collective action*, en Colemans (1990) *social capital ... is created when the relations among persons change in ways that facilitate action*, vormen daarvan voorbeelden. Maar de wetenschappelijke en politieke belangstelling voor sociaal kapitaal is opgewekt juist vanwege zijn (vermeende) effecten.

Het concept sociaal kapitaal is dus, net als *good governance*, voorwerp van grote controverse. Sociaal kapitaal dient als de lijm die leden binnen een groep verbindt, en tevens als brug die verschillende groepen met elkaar verbinden. Het heeft zowel positieve (constructieve) effecten als negatieve (destructieve) effecten (Portes, 1998). Het wordt op het niveau van individuen gezien als voorwaarde voor het hebben van institutioneel vertrouwen, terwijl juist de instituten de burgers vertrouwender moeten maken (zie Foley & Edwards, 1999, voor een studie over het gebruik van sociaal kapitaal als afhankelijke of onafhankelijke variabele in wetenschappelijke literatuur). Sociaal kapitaal moet zowel binnen het Amerikaans kapitalistische als binnen het Europees sociaal-democratische staatsmodel dezelfde heilzame werking hebben (Navarro, 2002). Het dient als middel, zowel om macht te hebben over de eigen lotsbestemming, als om macht te kunnen uitoefenen over anderen (zie Smith & Kulynych, 2002:158). Voor sommigen speelt sociaal kapitaal enkel een rol bij de verdeling van bestaande welvaart

(*zero sum game*), terwijl anderen het cruciaal achten bij de creatie van nieuwe welvaart (Woolcock, 1998). De lijst tweespalten is bijna eindeloos. Hooghe (1999) stelt dat we te maken hebben met een woekering van definities en afbakeningen inzake sociaal kapitaal, en dat die ambivalentie van het begrip zelf op zijn minst deels de oorzaak is van zijn populariteit.

Net als in het geval van publieke participatie schuilt het belang van sociaal kapitaal in zijn effecten en minder in zijn vorm. Dit principe wordt bondig voorgesteld door Smith & Kulynych (2002):

What Putnam is really advocating is healthy people, economic prosperity, and genuine democracy. But social capital, broadly defined, only sometimes contributes to these wider goods. So we are left wondering, why not simply advocate health, wealth, and democracy rather than social capital?

Publieke participatie gaat om het vraagstuk hoeveel *macht* burgers hebben om aantrekkelijk beleid in, en onaantrekkelijk beleid af te voeren. Sociaal kapitaal, in een utilistische visie met betrekking tot participatie, is dus nuttig in zoverre zijn verhoging leidt tot meer inspraak in beleid, dat wil zeggen, meer macht. Het samenscholingsverbod bijvoorbeeld, een repressieve maatregel die overheden nemen om het ontstaan van netwerken tegen te gaan, is expliciet erop gericht om macht in handen van een élite te houden. Samen staan we sterk, en wie zich niet kan verenigen en dus geen sociaal kapitaal kan opbouwen heeft evenmin macht. Om het anders te stellen: het dividend van sociaal kapitaal is macht. En voor macht, opgevat als inspraak in beleid, bestaat geen substituuut. Het bezwaar dat vorsers opwerpen tegen Putnam's invulling van sociaal kapitaal, namelijk dat deze te weinig raakvlakken heeft met de politiek-institutionele dimensie van sociaal welzijn, is dus steekhoudend. Weinig Belgische burgers zouden hun stemrecht willen inruilen tegen een lidmaatschap van de plaatselijke bowlingclub!

Voorgaande brengt ons onmiddellijk tot een gerelateerde bedenking bij de conceptualisering van sociaal kapitaal als lidmaatschap van verenigingen. Er is immers een reuzengroot verschil tussen het lidmaatschap van de plaatselijke afdeling van de Landelijke Gilde en de Rotaryclub. Tussen de Bond voor Grote Gezinnen en de Club van Lotharingen. De loge Grootoosten van België en de Vlaamse Badminton Liga. De Christelijke vakbond en het Wereldnatuurfonds. Enzovoort. Die verschillen

zijn dermate groot in termen van het dividend van het sociaal kapitaal dat ermee gepaard gaat dat operationaliseren van sociaal kapitaal door het aantal verenigingen te tellen volstrekt betekenisloos is. Bij een effectief netwerk komt het er op aan de juiste mensen op de juiste plaats te kennen, en gaat het veel eerder om een kwalitatieve dan een kwantitatieve factor: *It's not what you know, it's who you know* (Woolcock, 2001). Het gaat er in essentie zelfs niet om invloed te kunnen uitoefenen op politiek en beleid, maar veeleer invloed op de *uitzondering* op het beleid: het krijgen van een vergunning om in natuurgebied een tweede huis te mogen bouwen, het verticaal doen klasseren van een taksdossier, het krijgen van een aanstelling of mandaat voor zoon- of dochterlief, het gedogen van het overschrijden van industriële milieunormen, enz. Sociaal kapitaal valt dus minstens deels samen met financieel kapitaal, en Putnam's oproep om allen "sociale kapitalisten" te worden wordt door sommige vorsers dan ook opgevat als een nauwelijks verhoud pleidooi voor meer kapitalisme en een neoliberale politieke agenda (Navarro, 2002; Smith & Kulynych, 2002). Het is echter twijfelachtig of de bevolking vragende partij is van nog meer vrije markt en competitie.

Publieke participatie door middel van referenda heeft ook zijn grenzen. De directe democratie wordt vaak voorgesteld als mogelijkheid om zich tegen nadelen van het autocrate politieke systeem, zoals dat momenteel in de meeste landen van de OESO is georganiseerd, te verzetten. Vooral wanneer het gaat om uiterst controversiële onderwerpen worden referenda naar voren gebracht als alternatief besluitvormingsstelsel, bijvoorbeeld, in het geval van de aanvaardbaarheid van de Europese grondwet, of het uitbreiden van de Europese Unie met Turkije, allebei hoogst controversiële kwesties binnen verscheidene lidstaten van de Europese Unie. Maar de resultaten van de twee referenda die in mei 2005 in Frankrijk en Nederland werden gehouden over het al dan niet bekrachtigen van de Europese grondwet, lieten zowel politici als politieke wetenschappers in het duister over het "echte" motief van de verwerping door de respectievelijke bevolkingen (Žižek, 2005; Vighi & Feldner, 2006). Referenda lijden aan het goed gedocumenteerde probleem dat zij complexe politieke problemen als *single issues* behandelen (Snellen, 1995): zij negeren de realiteit dat beleidskwesties op een ingewikkelde manier samenhangen en altijd onderhandeling en compromis vergen. Ook zijn burgers bereid om slechts een beperkte hoeveelheid tijd te investeren aan de deelname van referenda, waardoor het aantal

besluiten dat in referenda kan worden genomen sterk wordt beperkt. Dalton *et al.* (2001), in een studie gebaseerd op Eurobarometerdata, wijzen er bovendien op dat aangezien de grootste populaire steun voor directe democratie leeft onder burgers in de periferie van politiek (de minder geïnteresseerden, de minder geïnformeerden, en de aanhangers van extreme partijen), deze hervormingen de nationalistische en populistische tendensen die vandaag de dag in Europa bestaan enkel zal aanwakkeren. Noch referenda, noch e-democratie lijken oplossingen voor de zich ontwikkelende crisis van de democratische naties.

5. De samenhang van goed bestuur en sociaal kapitaal

5.1. Inleiding

Zoals we in de vorige paragraaf betoogden is het concept sociaal kapitaal omringd met veel controverse. Sociaal kapitaal veroorzaakt positieve resultaten, zoals economische ontwikkeling en minder misdaad, en tegelijkertijd wordt de aanwezigheid van sociaal kapitaal afgeleid uit deze resultaten (Portes, 1998:19). De cirkelredenering, waarbij sociaal kapitaal zowel oorzaak als effect van goed bestuur kan zijn, veroorzaakt tautologieën. Bovendien wordt de empirische sociale literatuur geteisterd door vage definities van concepten en slecht gemeten gegevens (Durlauf, 2002:474). Een ander belangrijk probleem, en het onderwerp van dit hoofdstuk, gaat over de onverenigbaarheid van conclusies die op geaggregeerd niveau (b.v., gemeenten, gebieden, staten) worden getrokken met de conclusies gemaakt op microniveau (b.v., burgers). Immers, ongeacht de tautologie in het redeneren van Putnam, zijn conclusies over de gevolgen van sociaal kapitaal op geaggregeerd niveau (de zuidelijke en noordelijke regio's van Italië) worden niet herhaald in studies op microniveau (b.v., de studie van Pennant, 2005, over diversiteit, vertrouwen en communautaire participatie in Engeland) of internationaal niveau (b.v., Knack & Keefer, 1997, over lidmaatschap van formele groepen en economische prestaties). Dit probleem staat ook bekend als het ecologische inferentie probleem (King, 1997): conclusies over aggregaten kunnen niet zonder meer worden gegeneraliseerd naar lagere niveau's.

Om inzicht te krijgen in deze problematiek doen we in deze paragraaf onderzoek naar de consistentie van geaggregeerde en microniveau indicatoren van sociaal kapitaal en goed bestuur. We doen dat door gegevens op gemeentelijk niveau die door het NIS werden verzameld te vergelijken met data die op burgerniveau werden verzameld door middel van een survey van 1.248 Vlaamse inwoners van 80 verschillende gemeenten. De onderzochte gemeenten zijn een representatief staal van het totaal van Vlaamse gemeenten. De bron van de gegevens en de methode van analyse worden besproken in de volgende paragraaf. Daarna wordt de consistentie van de geanalyseerde indicatoren bepaald, gevolgd door een bespreking van de resultaten en een opsomming van de voornaamste conclusies.

5.2. *Beschrijving van de data*

5.2.1. **Bronnen van gegevens**

Coffé & Geys (2005) gebruikten een dataset met indicatoren van sociaal kapitaal en lokale overheidsprestaties op gemeentelijk (geaggregeerd) niveau. We gebruiken de variabelen populatiegrootte en bevolkingsdichtheid om verschillen tussen gemeenten te verklaren. De voornaamste bron van de gegevens is het NIS. De gemeenten worden gecodeerd door de zogenaamde NIScode. De microgegevens werden in 2002 in surveyonderzoek verzameld dat door de Katholieke Universiteit van Leuven werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (zie b.v., Kampen, 2007). Die studie heette “Werken aan de Overheid” (WADO). De vragenlijst was opgesteld om het verband tussen de kwaliteit van de dienstverlening van overheidsinstellingen en vertrouwen in overheid te onderzoeken, en bevat onder andere indicatoren van sociaal kapitaal en prestatieindicatoren van lokaal bestuur. De datasets kunnen worden samengevoegd op basis van de NIScode. Omdat de survey uitsluitend in Vlaanderen werd afgenomen beperkt ook de onderstaande studie zich tot deze regio.

5.2.2. **Indicatoren van sociaal kapitaal op microniveau**

Aan alle respondenten werd gevraagd met wie ze in de afgelopen zes maanden, persoonlijke problemen hadden besproken. Daartoe kregen ze een lijst gepresenteerd met allerhande mogelijke personen, en voor elk van die personen moest de vraag worden beantwoord met een ja,

nee, of niet van toepassing. De data moeten immers worden geïnterpreteerd terwijl er rekening mee wordt gehouden dat niet iedereen ouders, burens, collega's enz. heeft om mee te praten, en daarom geven we naast het percentage ja, ook de steekproef fractie f die daadwerkelijk toegang heeft tot de betreffende personen (percentage ja + nee). Bovenaan de lijst, zoals te verwachten, staat de partner (93,3% antwoordde 'ja', $f=77,6$), gevolgd door kinderen (73,7%, $f=67,9$), vrienden (69,7%, $f=97,8$) en ouders (69,4%, $f=65,3$). Broers en zusters (55,1%, $f=86,0$) en collega's (49,4%, $f=73,5$) nemen een middelpositie in, terwijl de ruimere familie (24,1%, $f=94,2$) en de burens (18,2, $f=96,6$) eerder bescheiden rollen spelen.

Het totale aantal kanalen waarover iemand beschikt om over problemen te praten kan worden berekend door de formule

$$F_i = \sum_{p=1}^P f_{ip},$$

waar f_{ip} voor elke respondent i , de mogelijkheid kwantificeert om met de p -de persoon in de lijst van P mogelijke personen te praten ($f_{ip}=1$) of niet ($f_{ip}=0$). De f 's hierboven kunnen dus worden berekend door

$$f_p = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N f_{ip}.$$

De fractie van het totale aantal potentiële kanalen dat iemand ter beschikking staan om te praten noemen we de *scope*, en bedraagt

$$S_i = \frac{F_i}{P}.$$

Het aantal kanalen als proportie van het totale aantal mogelijke kanalen die mensen effectief gebruiken om hun problemen bedraagt

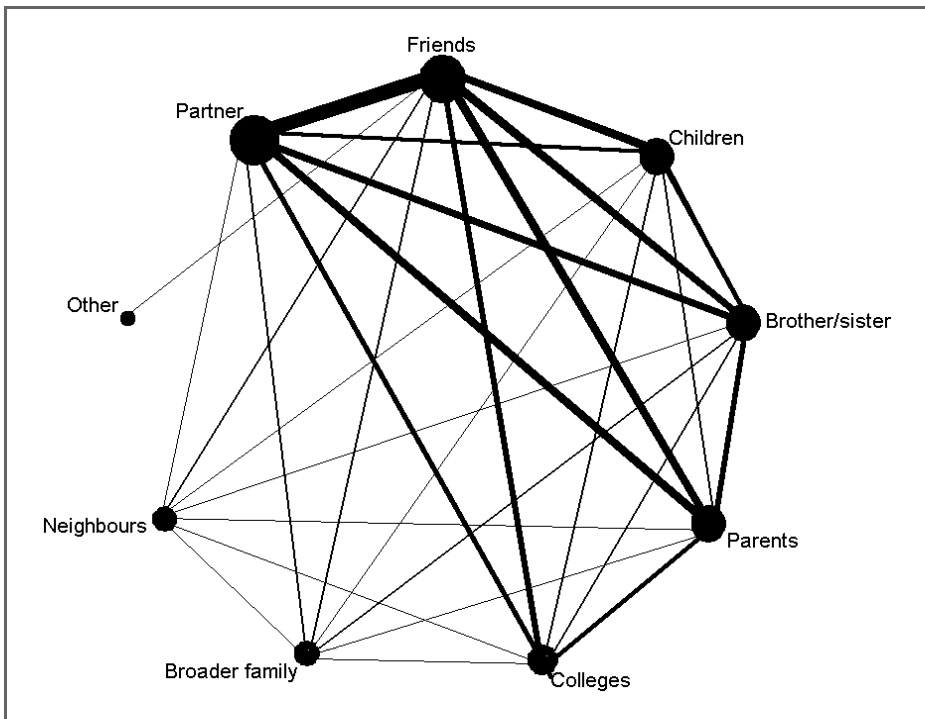
$$T_i = \frac{\sum_{p=1}^P X_{ip} f_{ip}}{F_i},$$

met $X_{ip} \in \{0,1\}$ voor de p -de persoon in de lijst: 'nee'=0 and 'ja'=1. We noemen T_i de "interactie-index": hoe hoger de index, hoe meer een respondent van de hem ter beschikking staande kanalen gebruik maakt

om zijn isolatie te doorbreken. Merk op dat $0 \leq T_i \leq 1$. De noemer van de index T analyseren we als het (absolute) aantal contacten van de respondent.

Een indruk van het netwerk van vertrouwenspersonen van de Vlaamse respondenten staat in Figuur 2.3. De punten in die figuur corresponderen met de vertrouwenspersonen, de dikte van de punten met het percentage dat met deze vertrouwenspersoon daadwerkelijk spreekt over problemen, en de dikte van de verbindende lijnen met het percentage dat met de beide partijen persoonlijke problematiek bespreekt.

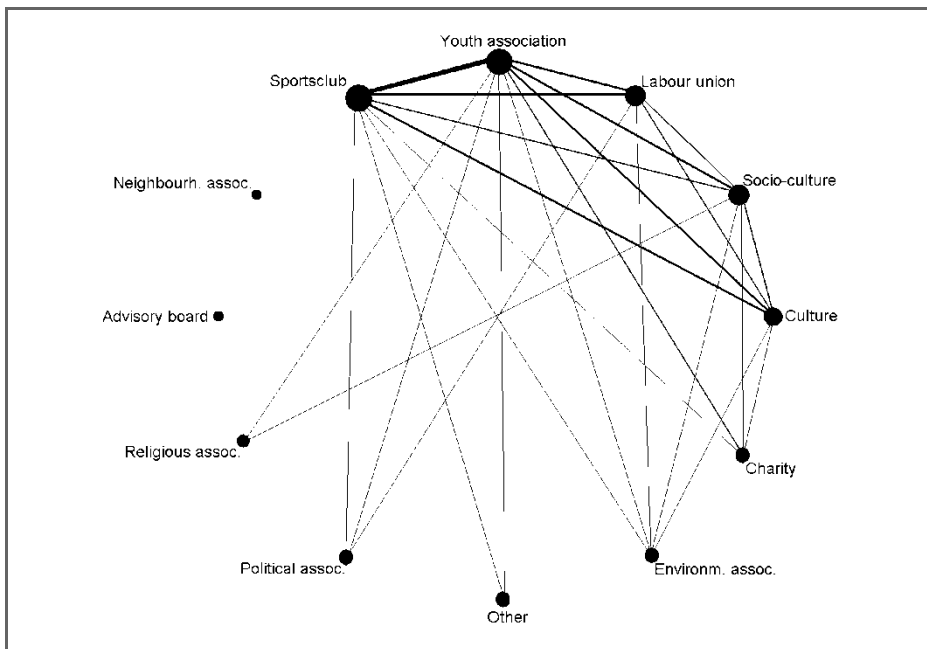
Figuur 2.3: *Vertrouwenspersonen in Vlaanderen (2002)*



De ondervraagden werd ook een lijst van verenigingen en clubs gegeven, en gevraagd of zij momenteel of in het verleden, lid van de betreffende groep zijn (geweest). Voor alle individuen kunnen daarom twee lidmaatschapsindexen worden opgesteld. De eerste telt eenvoudig het aantal verenigingen waarvan een individu momenteel is lid op, en deelt dat aantal door het totaal aantal mogelijke lidmaatschappen (lidmaatschapsindex M). De tweede deelt het aantal verenigingen waarvan een

individu ooit lid is geweest door het totaal aantal mogelijke verenigingen (historische lidmaatschapsindex H). Het grootste aantal mensen in de studie is lid van een sportclub of een vakbond (26%). De derde plaats van lidmaatschappen wordt ingenomen door socioculturele verenigingen (22%) zoals de KVLV en de Landelijke Gilde, gevolgd door culturele verenigingen (15%) zoals leesclubs. Er volgen liefdadigheidsverenigingen (10%), milieuverenigingen (7%) zoals Greenpeace, en politieke partijen (6%). Minder populaire lidmaatschappen zijn de jeugdorganisaties (5%), godsdienstige verenigingen (5%), buurtorganisaties (4%), en last but not least, adviesraden (4%). Het historische lidmaatschap is hoogst voor sportclubs (49% van alle ondervraagden is op minstens één punt in hun leven lid geweest), op de voet gevolgd door de jeugdorganisaties (46%), en vakbonden in de derde plaats (34%). De structuur van de historische lidmaatschappen staat in Figuur 2.4.

Figuur 2.4: *Historische lidmaatschappen in Vlaanderen (2002)*



5.2.3. Indicatoren van sociaal kapitaal op geaggregeerd niveau

Coffé en Geys (2005) kozen het gemeentelijke criminaliteitscijfer, de verkiezingsopkomst en het aantal verenigingen per hoofd van de bevolking als indicatoren van sociaal kapitaal op geaggregeerd niveau.

Het verenigingsleven werd geoperationaliseerd door het aantal organisaties per hoofd in een gemeente, waar de organisaties hoofdzakelijk bestonden uit sportclubs en socioculturele organisaties, zoals verenigingen van gepensioneerden, vrouwen, ouders, en dergelijke. De opkomst werd berekend als het aantal geldige plus ongeldige stemmen bij de 2000 lokale verkiezingen, gedeeld door het totale aantal geregistreerde kiezers. Het criminaliteitscijfer werd gedefinieerd als het aantal aangegeven misdaden per hoofd van de bevolking zoals die door de lokale politie werd gerapporteerd. De indicatoren werden in een principale componenten analyse geanalyseerd, en samengenomen produceerden zij een de factor “sociaal kapitaal” die instond voor 57% verklaarde variantie.

Hoewel de keuze om het misdaadniveau te definiëren in termen van aantal misdaden per hoofd van de bevolking appelleert aan academische normen voor vergelijkbaarheid van gemeentes, is het anderzijds ook zo dat lokale kranten er in het algemeen geen rekening mee houden dat er in grotere gemeentes meer misdaad in absolute cijfers bestaat. Met andere woorden, de ruimte die in kranten en andere media wordt besteed aan misdaad correspondeert niet met het percentage mensen die aan misdadige feiten werden blootgesteld. Glassner (1999), stelde vast dat de vrees voor moord in de V.S. in de jaren '90 steeg, niet omdat de moordcijfers toenamen (zij daalden de facto), maar omdat de media steeds meer tijd besteedden aan het rapporteren van moorden (dit cijfer nam met meer dan honderd procentpunten toe). We moeten er dus rekening mee houden dat perceptie (het absolute cijfer) daarom meer invloed zou kunnen uitoefenen op de publieke opinie dan het relatieve cijfer. Daarom gebruiken we ook het absolute aantal misdaden in een gemeente als indicator van (gebrek aan) interpersoonlijk vertrouwen en sociaal kapitaal op geaggregeerd niveau.

5.2.4. Prestatie-indicatoren van lokaal bestuur op microniveau

De items in de WADO enquête die betrekking hadden op de gemeentelijke administratie en de burgemeester werden gemeten op vijfpunt-schalen. Ze luiden:

1. In hoeverre bent u tevreden over de werking van de gemeentelijke administratie?
2. Hoeveel vertrouwen heeft u in de gemeentelijke administratie?
3. Wat is het imago van de burgemeester?

De ordinale schaal van meting compliceert het maken van vergelijkingen met de andere indicatoren, omdat de variabelen eenvoudig middelen op gemeentelijk niveau slecht interpreteerbare indicatorvariabelen levert (zie b.v., Kampen & Swyngedouw, 2000). Dit probleem wordt opgelost als we de schaal dichotomiseren door de eerste drie categorieën af te scheiden van de laatste twee. Het gemiddelde van een dergelijke dichotome variabele vertegenwoordigt eenvoudig het aandeel ondervraagden binnen de gemeente die een positieve attitude tegenover de overheid en/of burgemeester hebben.

5.2.5. Prestatie-indicatoren van lokaal bestuur op geaggregeerd niveau

Ook voor het definiëren van de prestatie-indicatoren op geaggregeerd niveau leunen we zwaar op het eerder aangehaalde werk van Coffé en Geys (2005). Als eerste indicator gebruiken zij het relatieve gemeentelijk begrotingstekort, gedefinieerd als het verschil van inkomsten en uitgaven (met inbegrip van investeringen) gedeeld door de inkomsten. Maar net als in het geval van misdaadniveau, wordt het gemeentelijk deficit niet altijd in relatie gebracht met de grootte van de gemeente en gebruiken we ook het absolute tekort (of surplus) als prestatie-indicator. De financiële prestaties van een gemeente worden beïnvloed door de ideologie van de partijen in de lokale coalities, bvb. omdat linkse overheden vaak verdedigers zijn van “*big government*”, en daarom worden verondersteld voorstander te zijn van grotere overheidsuitgaven en mogelijk grotere tekorten. Coffé en Geys (2005), in navolging van Volkerink & De Haan (2001), operationaliseerden de ideologische fragmentatie van de coalitie als de standaardafwijking van de ideologische positie van de coalitiepartners. Een andere sociaaleconomische prestatie-indicator die zij gebruikten was de kostenefficiëntie, gedefinieerd door Coffé & Geys als een samengestelde schaal van het totaal van studenten in lage scholen, totale oppervlakte van recreatieve faciliteiten (b.v., parken), de bevolkingsgrootte, en de fractie bejaarde mensen. De achterliggende idee is dat de kostenefficiënte gemeenten meer met hun inkomsten kunnen doen. En uiteraard gebruiken we de coalitiesteun zoals gedefinieerd in Hoofdstuk 3 als prestatie-indicator van lokaal bestuur.

5.3. *Het bepalen van consistentie*

5.3.1. **Ecologische en echte correlaties**

Een indicator van sociaal kapitaal (of goed bestuur) is consistent wanneer deze positief correleert met andere indicatoren van sociaal kapitaal (of goed bestuur). In dat geval is het immers aannemelijk dat de indicatoren een gezamenlijke component bevatten (sociaal kapitaal resp. goed bestuur). Bij het berekenen van die correlaties moet men er evenwel rekening mee houden dat als een correlatie significant is op het niveau van gemeentes, hij dat niet hoeft te zijn op het niveau van burgers (microniveau). De correlatie op geaggregeerd niveau, de zgn. *ecologische correlatie*, geeft aan in welke mate de gemiddelden of totalen op gemeenteniveau onderling correleren. Aan die correlatie kan echter een artefact ten grondslag liggen, met als gevolg dat de correlatie tussen de betreffende indicatoren op microniveau niet wordt teruggevonden. Bijvoorbeeld, het totaal aantal ziekenhuizen in een gemeente zal positief correleren met het totaal aantal theaters (doordat grotere gemeentes meer ziekenhuizen en theaters hebben dan kleinere), maar het is nauwelijks aannemelijk dat theaterbezoekers vaker in het ziekenhuis liggen dan anderen. Een indicator van sociaal kapitaal (of goed bestuur) is dus (intern) consistent indien ze zowel op micro als op geaggregeerd niveau positief correleert met een andere indicator van sociaal kapitaal (of goed bestuur). In de analyse moeten we daarom beide correlaties, zowel de ecologische als de “echte” correlatie, rapporteren en bestuderen.

Voor wat betreft de indicatoren van sociaal kapitaal zoals we die in paragraaf 5.2.2 definieerden moeten we ook nagaan in hoeverre zij valide zijn, dat wil zeggen, in hoeverre het aannemelijk is op basis van bvb. socio-demografische variabelen, dat zij daadwerkelijk meten wat ze worden geacht te meten (namelijk sociaal kapitaal). Die analyse voeren we in de volgende paragraaf als eerste uit. Daarna onderzoeken we de (interne) consistentie van de indicatoren van sociaal kapitaal op micro- en geaggregeerd niveau, en bestuderen tenslotte het kruisverband tussen sociaal kapitaal en goed bestuur (waar we, zoals we in Hoofdstuk 4 uiteenzetten, een positief verband mogen verwachten).

5.3.2. Externe validiteit van de microniveau indicatoren van sociaal kapitaal

De micro-indicatoren voor sociaal kapitaal bevestigen enkele stereotypen ten aanzien van de rol van het geslacht van de respondenten. De t-test voor ongelijkheid van gemiddelden vindt een significant verschil tussen mannen en vrouwen wat betreft de interactie-index (T) en de historische lidmaatschapsindex (H). Gemiddeld gesproken zijn mannen vaker lid (geweest) van de één of andere vereniging ($p=0,001$), terwijl vrouwen hoger scoren op de interactie-index (zij bespreken hun persoonlijke problemen dus met een groter aantal mensen; $p=0,003$). De scope van de contacten (S) en het aantal huidige lidmaatschappen (H) verschilt niet tussen mannen en vrouwen, maar de inhoud van de contacten en lidmaatschappen verschilt wel. Een reeks chikwadraattoetsen toont aan dat gemiddeld gesproken, mannen vaker collega's hebben dan vrouwen ($p=0,003$), maar dat zij evenmin als vrouwen hun persoonlijke problemen met hun collega's bespreken ($p=0,5000$ oftewel niet significant). Aan de andere kant zijn mannen wat meer dan vrouwen geneigd hun problemen te bespreken met hun kinderen ($p=0,003$). Mannen zijn ook vaker dan vrouwen lid van een sportclub ($p<0,001$) en een vakbond ($p<0,001$), terwijl vrouwen vaker lid zijn van een socioculturele vereniging zoals de KVLV ($p<0,001$). Deze verschillen in specifieke verenigingsverbanden tussen mannen en vrouwen leiden niet tot een significant verschil in het aantal huidige lidmaatschappen; samen tellen zij dus gemiddeld op tot evenveel lidmaatschappen voor mannen en vrouwen. Historisch gezien echter, en bovenop de huidige verschillen, zijn mannen vaker lid geweest van een politieke partij ($p<0,001$) of een adviesraad ($p=0,005$) dan vrouwen.

De interactie-index (T) en de lidmaatschapsindex (H) werden onafhankelijk van elkaar geconstrueerd, maar hebben toch een significante correlatie van $r=0,17$ ($p<0,001$). Hieruit volgt de voor de hand liggende conclusie dat mensen vaker over hun persoonlijke problemen spreken naarmate zij vaker deel uitmaken van een groep. Als we wat nader kijken naar de correlaties tussen de lidmaatschappen van elk van de verenigingen apart met de interactie-index, dan vinden we zwakke maar positieve verbanden met betrekking tot de culturele verenigingen, de socioculturele verenigingen, de adviesraden, en liefdadigheidsinstellingen. In deze verenigingen wordt blijkbaar naast een gezamenlijk doel, ook andere sociale contacten tussen mensen gestimuleerd. Voor het lid-

maatschap van sportclubs geldt dat deze weliswaar significant correleert met de scope van het contacten (dus het totaal aantal contacten waarover men beschikt), maar niet met de interactie-index. Dat betekent dat een sportclub wel een plaats is om mensen te ontmoeten, maar dat die mensen niet gaan behoren tot de engere kring mensen waarmee persoonlijke problemen worden besproken. Samen met het feit dat mensen het vaakst (ooit) lid zijn geweest van een sportclub vormt deze waarneming een bevestiging van recent onderzoek van Seipel (2008), die concludeerde dat sportclubs weliswaar invloedrijk zijn wanneer je afgaat op hun grootte, maar eerder zwak ingebed zijn in de *civil society*. Alles samengenomen kunnen we vertrouwen hebben in de micro-indicatoren van sociaal kapitaal.

5.3.3. De consistentie van indicatoren van sociaal kapitaal

In Tabel 2.5 staan de ecologische (gemeente) en totale (burgers) correlaties van de micro-indicatoren van sociaal kapitaal. Voor alle indicatoren geldt dat ze tussen gemeentes hetzelfde teken dragen als tussen burgers. De ecologische correlaties zijn over het algemeen wat groter dan de totale correlaties. De hoogste correlatie vinden we tussen het totale aantal contacten en de interactieindex: hoe meer contacten, hoe meer personen met wie persoonlijke problemen worden besproken. Hoge correlaties vinden we ook tussen het huidige aantal lidmaatschappen (M) en de historische lidmaatschapssindex (H). Er is een negatief verband tussen de scope van het contacten (d.w.z. het totale aantal personen waartoe men in theorie contact kan hebben) en de interactieindex; dit heeft de gemakkelijk invoelbare verklaring dat het aantal mensen met wie men persoonlijke problemen bespreekt niet groter wordt naarmate het aantal mensen dat men kent groter wordt. De overige indicatoren hebben zwakke maar significante positieve correlaties.

Tabel 2.5: *Ecologische (gemeente) en totale (burgers) correlaties van microniveau indicatoren van sociaal kapitaal*

	Scope		Contacts		Interactie-index		Lidmaatschaps-index (<i>M</i>)	
	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers
Contacten	.13	.31	1	1				
Interactie-index	-.50	-.24	.77	.84	1	1		
Lidmaatschap (<i>M</i>)	.09	.16	.34	.26	.21	.17	1	1
H. lidmaats. (<i>H</i>)	.17	.21	.32	.30	.14	.18	.77	.79
	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers

De (ecologische) correlaties van de indicatoren van sociaal kapitaal zoals gemeten op geaggregeerd niveau staan in Tabel 2.6. Beide misdaadcijfers (relatief en absoluut) correleren negatief met het opkomstcijfer en met het aantal verenigingen per capita. Gemeentes met een hoge opkomst en een hoog aantal verenigingen per capita hebben dus lagere misdaadcijfers, een verband dat zoals besproken in paragraaf 4 in de literatuur wordt verwacht. Het absolute misdaadcijfer neemt toe met het relatieve misdaadcijfer, wat een aanwijzing vormt dat misdaad vooral in verstedelijkte gemeentes plaatsvindt.

Tabel 2.6: *Correlaties van geaggregeerd niveau indicatoren van sociaal kapitaal*

	Misdaad per cap.	Misdaad (abs.)	Opkomst	Verenigingen per capita
Misdaad (absoluut)	.72	1		
Opkomst	-.74	-.74	1	
Aantal ver. per capita	-.43	-.46	.70	1

Voor de indicatoren van sociaal kapitaal is Tabel 2.7 de meest interessante, omdat hier de microniveau indicatoren in verband worden gebracht met de indicatoren op het geaggregeerde niveau. Allereerst valt op dat alleen ecologische correlaties significant zijn, en dat de correlaties klein zijn (tussen $-0,18$ en $0,17$). Het meest opvallende resultaat is dat er geen verband is tussen het aantal huidige lidmaatschappen (*M*) en het aantal verenigingen in de gemeente (per capita of absoluut). Het aantal historische lidmaatschappen neemt af met het absolute misdaadcijfer, en toe met het aantal verenigingen per capita.

Als we tenslotte het meest krachtige instrument inzetten om het verband tussen de twee verzamelingen indicatoren te beproeven, multi-pele regressie, dan zijn de resultaten ook teleurstellend. Bij die methode voorspellen we steeds één indicator op microniveau uit de verzameling indicatoren op geaggregeerd niveau. Als er een gezamenlijke component in de indicatoren verborgen is (in dit geval sociaal kapitaal), dan moeten die regressiemodellen een substantieel deel van de variantie van de afhankelijke variabele voorspellen. Maar dat is niet het geval. De proporties verklaarde variantie schommelen tussen 1 en 10% als we de microindicatoren voorspellen uit de geaggregeerde, en tussen 3 en 8% als we de geaggregeerde indicatoren voorspellen uit de microindicatoren. Daarmee heeft de veronderstelling dat er één onderliggende concept bestaat in al deze variabelen een heel wankel basis.

Tabel 2.7: *Correlaties van micro en geaggregeerd niveau indicatoren van sociaal kapitaal*

	Scope	Aantal contacten	Interactie-index	Lidmaatschap	Hist. lidmaatschap	R ²
Misdaad per capita	-.09	ns	ns	ns	ns	.01
Misdaad (abs.)	ns	.11	.12	-.08	-.12	.07
Opkomst	.17	ns	-.11	ns	ns	.10
Verenigingen per capita	.15	.08	-.18	ns	.08	.04
Verenigingen (abs.)	-.10	-.10	.12	ns	-.10	.02
R ²	.05	.03	.03	.04	.08	

Tabel 2.8: *Ecologische en totale correlaties van microniveau indicatoren van goed bestuur*

	Tevredenheid lokale administratie		Vertrouwen lokale administratie	
Vertrouwen lokale administratie	.45	.43	1	1
Imago burgemeester	.41	.32	.42	.24
	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers

Tabel 2.9: *Correlaties van geaggregeerd niveau indicatoren van goed bestuur*

	Relatief begrotings-tekort	Absoluut begrotings-tekort	Ideologische fragmentatie	Kosten-efficiëntie
Abs. begrotingstekort	0,33	1		
Ideol. fragmentatie	-0,10	0,44	1	
Kostenefficiëntie	-0,16	0,08	0,14	1
Coalitiesteun	-0,07	-0,12	0,12	ns

Tabel 2.10: *Correlaties van micro en geaggregeerd niveau indicatoren van goed bestuur*

	Tevredenheid lokale administratie		Vertrouwen lokale administratie		Imago van de burgemeester		R ²
Rel. begrotingstekort	-0,23	ns	ns	ns	-0,12	ns	0,16
Abs. begrotingstekort	-0,37	-0,10	-0,26	ns	-0,26	ns	0,16
Ideol. fragmentatie	-0,18	ns	-0,24	ns	-0,18	ns	0,06
Kostenefficiëntie	ns	ns	0,10	ns	0,16	ns	0,05
Coalitiesteun	Ns	ns	-0,13	ns	-0,16	ns	0,03
	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers	Gemeente	Burgers	
R²	0,15	ns	0,10	ns	0,11	ns	

5.3.4. De consistentie van indicatoren van goed bestuur

Een gelijkaardige analyse als van de indicatoren voor sociaal kapitaal kunnen we natuurlijk ook uitvoeren voor de indicatoren van goed bestuur. In Tabel 2.8 staan de correlaties voor de microniveau indicatoren, in Tabel 2.9 voor geaggregeerd niveau en in Tabel 2.10 voor de mix van indicatoren. Voor de microniveau indicatoren geldt dat deze alle een positief teken hebben, en dus consistent zijn. De verbanden zijn middelmatig van grootte.

Voor wat betreft de geaggregeerde prestatie indicatoren van de lokale overheid geldt dat de meeste gevonden verbanden consistent zijn, maar het verhaal is wat complexer dan in het geval van de microniveau indicatoren. In gemeentes met grote absolute begrotingstekorten loopt ook het relatieve begrotingstekort op. Ideologisch gefragmenteerde coalities hebben grote absolute tekorten, maar naar verhouding wat lagere

relatieve deficits. De kostenefficiëntie neemt toe met het absolute begrotingstekort en neemt af met het relatieve tekort. De coalitiesteun neemt af naarmate het relatieve of absolute begrotingstekort oploopt, en neemt toe met de ideologische fragmentatie van de coalitie. Er is geen verband tussen de coalitiesteun en de kostenefficiëntie.

Bij de kruisverbanden tussen de indicatoren gemeten op micro en geaggregeerd niveau worden we verrast door het negatieve verband tussen de coalitiesteun enerzijds en het vertrouwen in de lokale administratie en het imago van de burgemeester anderzijds. Het betreft een ecologische correlatie, en uit het feit dat de totale correlatie niet significant is kunnen we afleiden dat we het effect niet zondermeer kunnen generaliseren tot het niveau van de burgers. Uit verdere analyse blijkt dat het verband niet verdwijnt wanneer we corrigeren voor de grootte en bevolkingsdichtheid in de gemeente, en voor de ideologische fragmentatie van de coalitie. Zelfs als we in aanmerking nemen dat het verband zwak is (de verklaarde variantie van coalitiesteun voorspeld uit het vertrouwen in de lokale overheid en het imago van de burgemeester is 3%), hebben we te maken een contra-intuïtieve bevinding die uit de literatuur over goed bestuur niet is te verklaren.

De overige kruisverbanden zijn wel consistent. De tevredenheid met de het gemeentebestuur neemt af naarmate het begrotingstekort oploopt, en het absolute tekort heeft een grotere negatieve werking dan het relatieve begrotingstekort. Naarmate het college meer ideologisch gefragmenteerd is, zijn burgers gemiddeld gesproken minder tevreden over de werking van de gemeentelijke administraties, hebben zij minder vertrouwen in de lokale overheid, en heeft de burgemeester een slechter imago.

5.3.5. De kruisverbanden van sociaal kapitaal en goed bestuur

Als laatste onderdeel van deze analyse gaan we de kruisverbanden tussen indicatoren voor sociaal kapitaal en indicatoren voor goed bestuur onderzoeken. De gevonden ecologische correlaties staan in Tabel 2.11. Dit is een grote en complexe tabel, waarin bijna elk cijfer een afzonderlijke bespreking waard is. We beperken ons tot een paar opvallende.

Tabel 2.11: *Ecologische correlaties indicatoren van sociaal kapitaal en goed bestuur*

	Rel. begrotingstekort	Abs. begrotingstekort	Ideologische fragmentatie	Kostenefficiëntie	Coalitiesteun	Tevredenheid gemeentelijke adm.	Vertrouwen lokale overheid	Imago burgemeester
Misdaad p. capita	-0,20	0,42	0,61	0,31	*	-0,18	(-0,13)	(-0,11)
Misdaad (abs.)	*	0,37	(0,58)	0,20	0,21	(-0,33)	-0,22	-0,11
Opkomst	*	-0,40	(-0,43)	-0,30	-0,11	(0,13)	*	*
Verenigingen p.c.	*	-0,34	(-0,30)	-0,21	*	*	*	*
Scope	-0,28	-0,16	*	-0,18	0,17	0,18	*	*
Contacten	-0,17	-0,12	*	*	*	*	*	0,13
Interactieindex	*	*	*	*	*	-0,14	*	0,11
Lidmaatschap (<i>M</i>)	*	-0,17	-0,22	-0,14	*	*	0,14	0,11
H. lidmaats. (<i>H</i>)	-0,16	*	(-0,11)	-0,15	*	*	0,17	(0,09)
Populatie	*	0,40	0,58	0,22	0,21	-0,33	-0,21	-0,11
Dichtheid	*	0,41	0,40	0,20	*	-0,13	*	*

Correlaties tussen haakjes verdwijnen wanneer zij worden gecorrigeerd voor de populatiegrootte en dichtheid.

Als eerste willen we kijken naar het verband tussen de coalitiesteun, een variabele die we in paragraaf 3 al enigszins leerden kennen, en de misdaadcijfers. Uit de tabel lezen we dat er geen verband is tussen de coalitiesteun en het relatief misdaadcijfer. Echter, in gemeentes met een hoog misdaadcijfer neemt de steun voor de coalitie toe, en dit cijfer is niet afhankelijk van de grootte van de bevolking of de dichtheid. Een mogelijke verklaring is, dat in gemeentes met een hoog misdaadcijfer de steun voor het Vlaams Belang toeneemt, waardoor de ruimte om coalities te vormen beperkt wordt. De coalities blijven in die gemeentes dus stabiel ondanks een afname van vertrouwen en steun. Toekomstig onderzoek moet de houdbaarheid van die hypothese uitwijzen. Een ander verschijnsel ten aanzien van de coalitiesteun is dat deze afneemt naarmate de opkomst lager is. Dit zou de idee bevestigen dat het niet gaan stemmen een manier is om een protest uit te brengen tegen de heersende overheid. Maar ook hier zijn bijkomende gegevens nodig.

Een tweede verband dat we eruit lichten betreft het huidige en historische lidmaatschap en het vertrouwen in de lokale overheid en het

imago van de burgemeester. Hier vinden we, als gevolg van de positieve correlatie, een bevestiging van de theorieën die stellen dat sociaal kapitaal een gunstige invloed uitoefent op maatschappelijk vertrouwen. Het verband is echter zeer zwak: alle indicatoren van sociaal kapitaal samen verklaren 12% van de variantie van het vertrouwen en 6% van de variantie van het imago (en de lidmaatschapsindices verklaren weer een fractie van de totale verklaarde variantie).

Als we kijken naar de relatie van misdaad en de tevredenheid met de werking van de gemeentelijke administratie, het vertrouwen in de lokale overheid, en het imago van de burgemeester, dan zien we dat het verband, zoals te verwachten, negatief is. Het sterkste lijkt de tevredenheid met de lokale administratie te lijden onder stijgende misdaadcijfers. Als de cijfers worden gecorrigeerd voor de populatiegrootte en de bevolkingsdichtheid van de gemeentes, dan blijkt dat het objectieve cijfer (misdad per capita) afbreuk doet aan de tevredenheid met de gemeentelijke administratie, terwijl het de absolute misdaadcijfers afbreuk doen aan het vertrouwen in de gemeente en aan het imago van de burgemeester. Die bevinding bevestigt meermaals eerder aangehaalde hypothese dat de perceptie van burgers een grote invloed uitoefent op hun oordeel van de kwaliteit van (lokaal) bestuur.

De populatie en dichtheid van een gemeente spelen een grote rol bij de sterkte van de verbanden. Grote gemeentes hebben aan de ene kant grotere deficits, grotere ideologische fragmentatie, zijn meer kostenefficiënt en genieten wat meer steun van de coalities, terwijl de burgers er gemiddeld minder tevreden zijn met de werking van de gemeentelijke administratie, minder vertrouwen hebben in de lokale overheid, en een slechter beeld hebben van de burgemeester. Deze verbanden bestaan in mindere mate ten aanzien van de dichtheid, en de lagere tevredenheid en vertrouwen hebben daarom mogelijk te maken heeft met een capaciteitsprobleem (de grote gemeentes hebben te kleine administraties). Maar hierover kunnen we enkel speculeren.

Tenslotte moeten we vermelden de correlatie op microniveau tussen de respectievelijke indicatoren zonder één uitzondering niet significant zijn. Dat betekent dat de gevolgtrekkingen die we over het verband tussen sociaal kapitaal en goed bestuur zouden maken op basis van ecologische (gemeente) correlaties, niet generaliseerbaar zijn naar het niveau van burgers.

5.4. *Conclusies*

De belangrijkste gevolgtrekking die we uit de voorgaande analyses kunnen trekken is dat het verband tussen sociaal kapitaal en goed bestuur, zo het al bestaat, uiterst moeilijk in cijfers is te vangen. Het (lichte) positieve effect dat lidmaatschap van vereniging heeft op het vertrouwen in de lokale overheid en het imago van de burgemeester wordt niet vertaald in steun voor de coalitie. Ook bestaat er geen verband tussen het aantal verenigingen per capita en het aantal verenigingen waarvan iemand lid is; er bestaat enkel een (licht) verband tussen het aantal verenigingen en het historisch lidmaatschap. Net als in de studie van kwaliteitsindicatoren van de woonomgeving en de steun voor de coalitie vinden we ook in deze studie een groot aantal variabelen *die in feite enkel verband houden met de graad van verstedelijking van de gemeente* (en dus schijnverbanden inhouden)

De eenvoudige hypothese, dat meer sociaal kapitaal leidt tot beter bestuur, wordt door de cijfers gewoonweg niet ondersteund. De consistentie van de indicatoren tussen niveaus van aggregatie is laag. Het gebrek aan correlatie van lidmaatschap enerzijds, en het aantal verenigingen (per hoofd) in een gemeente op andere, doet alle aspiratie om sociaal kapitaal op een eenvoudige manier te operationaliseren teniet. Maar ook de geavanceerdere benaderingen, waar we in de woorden van Bjornskov (2006), de „veelvoudige facetten van sociaal kapitaal” in één enkel multivariaat model samenbrengen, hooguit magere goedpassendheidstatistieken (*goodness-of-fit statistics*) voortbrengen, met waarden voor de proportie verklaarde variantie tussen 2 en 20%. De gezamenlijke component van de indicatoren voor sociaal kapitaal kan nauwelijks van ruis worden onderscheiden. Het is daarom misschien nuttig zich op dit punt herinneren, dat het (in navolging van William van Ockham) goede wetenschappelijke praktijk is om het aantal waarheden niet onnodig te vermenigvuldigen. Het economieprincipe betekent dat wanneer wij bijvoorbeeld, lidmaatschap van verenigingen gebruiken als indicator van de prestaties van lokale besturen, wij moeten blijven van het (zogenaamde) effect van lidmaatschap en niet van “sociaal kapitaal”. Zowel voor beleidsmakers als sociale wetenschappers vormen dergelijke tastbare indicatoren een stevigere basis om te theoretiseren dan diffuse concepten zoals sociaal kapitaal, dat een te algemeen begrip is om tendensen of zelfs geïsoleerde gebeurtenissen werkelijk te verklaren. Beugelsdijk (2007) stelt dat er een onderscheid

moet worden gemaakt tussen kwesties van meting en kwesties van theoretische relaties, een argument dat wij op basis van ons empirische onderzoek alleen maar volmondig kunnen ondersteunen.

Hoofdstuk 3 **BELEIDSPARTICIPATIE DOOR KWETSBARE GROEPEN: HET OCMW VAN ANTWERPEN EN VAN LA LOUVIÈRE**

1. **Beleidsparticipatie²**

1.1. *Nogmaals de kloof*

Steeds meer lokale overheden experimenteren met initiatieven die burgers uitnodigen om mee beleid te maken, om actief hun stem te laten horen. Daarbij zijn participatie, interactie, communicatie en de burger als partner dé centrale begrippen (De Rynck & Bouckaert, 2000; Stouthuysen, 2002b; van Gool, 2006). Deze vernieuwing in de dagelijkse politiek vormt de praktijk van een beweging naar een participatieve democratie. Een participatieve democratie heeft verschillende eigenschappen: (1) het betreft niet-gouvernementele actoren, d.w.z. vooral burgers en middenveldorganisaties, (2) het wil burgerschap een ruimere invulling geven, (3) het is gebaseerd op het principe van voortdurende verantwoording ('accountability') tussen verkiezingen door, (4) het gaat uit van het recht van de burger om zich te laten horen in het publieke leven via andere kanalen dan die in de klassieke representatieve democratie, (5) het laat burgers toe om rechtstreekse verantwoordelijkheid op te nemen in het publieke leven, (6) het wordt beschouwd als een manier voor leden van minderheidsgroepen om hun stem te laten horen in het debat, (7) het is gebaseerd op het principe van integratie en 'empowerment' van de civiele maatschappij (Fazi & Smith, 2006, 15).

Het idee dat er een probleem is met de democratie en dat er remedies moeten gezocht worden om eraan te verhelpen is een manier van spreken – zo stelt Blommaert (2001) vast – die heel succesvol haar weg heeft gevonden in onze maatschappij. Het gaat hier met andere woorden over een heel populaire theorie /manier van spreken over de (politieke)

² Onze dank gaat uit naar de politici, beleidsmedewerkers en deelnemers aan de participatie-initiatieven voor hun zinvolle en enthousiaste medewerking aan dit onderzoek.

wereld rondom ons. Ook de wetenschappelijke wereld heeft ‘de kloof’ al van binnen en buiten verkend, bewezen en ontkend.

“De basismetafoor is die van twee afzonderlijke entiteiten, ‘politiek’ en ‘bevolking/burger’. Tussen beiden is een afstand die tot nog toe werd overbrugd door het systeem van representatie; de afstand is evenwel te groot geworden, er is een ‘kloof’ en die wordt door ‘signalen van de burger’ aangegeven; nu moeten beide lichamen weer bij elkaar gebracht worden. De nieuwe metaforen draaien dan ook om kleine afstanden, directe lijnen en rechtstreekse contacten. Een vierjaarlijkse verkiezing volstaat niet meer, er moet meer, kleinschaliger en directer inspraak zijn. De stem des volks moet rechtstreeks gehoord en gelezen kunnen worden door de beleidsmakers.” (Blommaert, 2001, 150)

Deze samenvatting maakt Blommaert aan de hand van zijn analyse van het politieke taalgebruik in Vlaanderen sinds begin jaren '90. Hij betoogt dat de, in politiek en media zeer aanwezige, ‘kloof tussen burger en politiek’ er één is die zijn oorsprong vooral kent in een nieuwe manier van spreken over politiek en burger, en niet zozeer in een veranderde realiteit. Die stelling wordt door een heel aantal collega's ondersteund aan de hand van cijfers (zie bijv. van Gunsteren en Andeweg, 1994; Elchardus, 1998; Deschouwer, 1998; Stouthuysen, 2002a; Van de Walle & Kampen, 2003 en eerder nog in dit rapport). De meest gebruikte indicatoren als bewijs voor de kloof (afnemende politieke participatie, afnemende interesse voor politiek, gebrek aan vertrouwen in de instellingen) blijken onderhevig aan hoogtes en laagtes, maar van een duidelijke negatieve trend is geen sprake (bijv. Elchardus, 1998; Deschouwer, 1998; Van de Walle & Kampen, 2003). Wat wél zichtbaar is, is een sterke afname van partijlidmaatschap. Stouthuysen (2002a) wil daaruit niet concluderen dat de politieke participatie afneemt, wél dat mensen op andere manieren participeren dan via een lidmaatschap van de klassieke partijen. Hij vermoedt dat die partijen zoeken naar andere manieren om hun achterban te raadplegen en dat van daar ook het enthousiasme komt voor allerlei interactieve/participatieve initiatieven: van volksraadplegingen over opiniepeilingen tot allerlei inspraakorganen. Deze instrumentele uitleg (het zoeken naar nieuwe manieren om achterban te creëren) is één van de mogelijke verklaringen van het succes van het participatieverhaal. Er zijn er nog vele andere.

We vertrekken dus vanuit de vaststelling dat de kloof eerder bestaat in ons spreken dan in de (te meten) realiteit (zie ook Van de Walle & Kampen, 2003). We hebben het dan over *discours of verhalen* (De Koster, 2007a). Blommaert (2001) traceerde de metafoor van de kloof terug tot begin jaren '90, toen Verhofstadt in zijn burgermanifesten een 'nieuwe politiek' beschreef waarin de burger het voor het zeggen zou hebben. De kloof was immers die tussen een logge, verzuilde, elitaire politiek en de mondige, actieve burger die voor zichzelf wist op te komen. Volgens Verhofstadt was de oplossing voor die kloof dus een 'burgerdemocratie', waar de burger zich kon uitspreken over belangrijke politieke kwesties (Stouthuysen, 2002a). Na de eerste 'Zwarte Zondag' in 1991, werd Verhofstadts analyse en metafoor van de kloof opgepikt door de media en verspreidde deze manier van redeneren over de politiek zich als een lopend vuurtje. Dat wil niet zeggen dat de kloof met de burger (van Gunsteren & Andeweg, 1994) of participatie (Stouthuysen, 2002b;) concepten zijn die niet al veel eerder in de geschiedenis werden aangehaald, noch dat zij enkel in België op de agenda staan (bijv. Fazi & Smith, 2006 voor Europa; Edelenbos & Monnikenhof, 2001a en van Gunsteren & Andeweg, 1994 voor Nederland). En ook al liggen de hoogdagen van de kloof misschien in de jaren '90, ook nu nog wordt 'de kloof' regelmatig aangehaald, als verklaring, maar soms ook gewoon als een vastgestelde realiteit. In een krantenartikel in De Morgen (Feest I, 19.06.2008) bijvoorbeeld, wordt het als volgt gebruikt: *"Bart Tommelein (Open VLD) biedt zich vrijwillig aan om zich te laten kussen door twee vrouwen. Het lijkt een surrealistische actie, maar het gaat wel degelijk om een bloedserieus initiatief. De vzw De Wakkere Burger probeert de kloof tussen de mensen en de politici te dichten met een kus (...)"*. Of in functie van de ontwikkelingen in de Belgische politiek van het laatste jaar. *"Filip Rogiers waarschuwt voor een nieuwe kloof tussen politici en burgers... De reflex die er ook in de tweede helft van de jaren negentig was – volgen de mensen 'ons' nog en 'wij' de mensen? – kan maar best opnieuw wat meer worden aangescherpt."* (De Morgen, Wie volgt die mensen nog?, 13.12.2007).

Wanneer we participatie willen bestuderen, kunnen we dat door statistisch aanwijsbare verbanden te zoeken tussen de concepten democratie, legitimiteit, vertrouwen, tevredenheid, kwaliteit van beleid, participatie, enz. Dat is één benadering van dit vraagstuk. Een andere optie is om een kwalitatieve benadering te kiezen die toelaat om *in te gaan op het spreken over participatie*. Het is immers duidelijk dat er – naast een meet-

bare component – een heel belangrijke ‘kwalitatieve’ component bestaat bij het onderzoek van deze concepten. Dat wil zeggen, dat hoe erover gepraat wordt, in welke context, via welke associaties, bepaalt welk ‘verhaal’ gecreëerd wordt, en dat verhaal heeft op zich weer zeer tastbare gevolgen (De Koster, 2007a). Zo heeft de ‘vaststelling’ van de – op zich niet echt meetbare – kloof, een hele batterij maatregelen tot gevolg gehad, van bijvoorbeeld de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester tot interactieve websites en burgerjury’s (Stouthuysen, 2002a). Daarom is het ook zo interessant om bestaande discoursen te bestuderen in functie van de praktijk. Wat voor realiteit komt er voort uit welke manieren van spreken?

1.2. *(Burger)Participatie in discours en praktijk*

Burgerparticipatie is een veelomvattend begrip (Rivero, 1986; De Naer, 2006). Het omhelst een volledig continuüm van politieke en civiele participatie. Politieke participatie omvat dan vervolgens nog – als we het al toepassen op lokale besturen – (1) deelname aan maatschappelijke dynamiek rond verkiezingen, kiesgedrag en deelname aan de politieke partijen in de stad, (2) participatie in de klassieke organen, opgezet vanuit de lokale besturen (adviesraden, hoorzittingen) en (3) vormen van interactief bestuur. Participatie en interactief bestuur vloeien daarbij in elkaar over en behandelen eerder agendavorming, beleidsvorming en besluitvorming die in wisselwerking met het stadsbestuur en de actoren in de samenleving gebeurt. Inspraak betreft dan weer een reactieve component: ze volgt op plannen van het bestuur (De Rynck, 2007). In deze studie beperken wij ons tot beleidsparticipatie (waaronder dan bovenstaande (2) en (3) zouden vallen). Daarvoor baseren we ons op de omschrijving die van Gool (2006: 10) daarvan geeft: “door overheden geïnitieerde of ondersteunende structuren en processen waarin gewone burgers (zij die geen politieke of ambtelijke posities bekleden) macht delen met publieke spelers (ambtenaren, politici, middenveld) bij het maken van beleidsbeslissingen.” Daarbij moet meteen het onderscheid gemaakt worden tussen het discours (wat erover gezegd wordt) en de praktijk van deze ‘burgerbeleidsparticipatie’ (BBP): de ‘macht’ in de omschrijving blijkt in de praktijk vaak minder dan verwacht (van Gool, 2006, Stouthuysen, 2002a). Een nog eenvoudigere beschrijving kunnen we vinden bij Van Robaey, Dierckx & Vranken (2005), waar beleidsparticipatie ‘de effectieve interactievormen tussen burgers/verenigin-

gen en overheden' omvat. Op de noodzaak tot precieze definiëring in dit onderzoek, komen we later nog terug.

In de volgende paragraaf schetsen we een overzicht van de verwachtingen die BBP met zich meebrengt, in discours en praktijk. Maar eerst beschouwen we beknopt de belangrijkste eigenschappen van discours. Een discours is een manier van spreken over een thema/probleem/gebeurtenis, een gedeeld 'verhaal' in een groep van mensen (De Koster, 2007a). Als men dus spreekt over 'de kloof tussen burger en politiek', is dat een manier van spreken over een aantal vaststellingen die men doet. Het gaat dan niet om een loutere beschrijving, maar om een 'tekening' die geschetst wordt, waaraan meteen een aantal andere vooronderstellingen, waarden en normen vasthangen (bijvoorbeeld: vroeger was er minder afstand tussen burger en politiek, er is een 'crisis' aan de gang, burgers moeten 'gehoord' worden, de democratie is nastrevenswaardig, enz.). Het gaat dus nooit om een neutrale beschrijving van een fenomeen, maar altijd om een bepaalde visie, een bepaald label dat men aan dat fenomeen toekent. En hoe we spreken (en dus de ideeën, normen en waarden die aan ene verhaal verbonden zijn), geeft meteen ook een indicatie van de concrete keuzes en handelingen die we kunnen ondernemen met betrekking tot dit fenomeen. Het is daarom dat discoursen vaak ook een soort van verantwoording inhouden: een argumentatie over waarom iets op welke manier moet gebeuren (daarbij wordt dan meestal verteld over de achterliggende ideeën, waarden en normen van een bepaalde keuze)³. Discours en praktijk zijn dus intrinsiek nauw met elkaar verbonden. Toch is er vaak een discrepantie tussen wat mensen zeggen dat ze (willen) doen en wat ze doen. Daarom is het interessant om na te gaan welke verhalen leiden tot welke concrete acties en wat voor gevolgen die acties dan weer hebben voor de verhalen. De focus op discours trekt de aandacht naar de manier waarop 'sociale problemen' of aandachtspunten voor beleid doorheen discours worden geconstrueerd. De achterliggende veronderstelling bij de keuze om discours te bestuderen, is dat het niet gepast is om de overheid te beschouwen als simpelweg reagerend op 'problemen' die in de realiteit bestaan (Bacchi, 2000). 'Problemen' worden geconstrueerd in debatten en in de antwoorden die op die 'problemen' worden geformuleerd. De focus bij beleidsonderzoek via discours ligt dus niet zozeer op de 'pro-

³ Over discours en de concrete analyse van discours, zie De Koster (2007).

blemen', dan wel op de problematisering (Shapiro, 2001; Van de Walle & Kampen, 2003)). In dit onderzoek gaan we dus op zoek naar het discours over burgerparticipatie (hoe wordt hierover gesproken?), alsook naar de praktijk (hoe wordt er gehandeld?). Edelenbos et al. (2001, 215) verduidelijken deze discours vs. praktijkvraag door aan te halen dat de sterke opkomst van interactieve beleidsvorming (lees: BBP zoals hierboven omschreven) parallellen kent met de hausse die enkele decennia eerder bestond rond het concept 'inspraak'. Uit onderzoek bleek dat die inspraak al snel verworden is tot 'rituele franje' bij de gangbare besluitvorming. En nu stellen ze zich de vraag of het enthousiasme over interactieve beleidsvorming in het zelfde bedje ziek is/zal zijn. Zal deze een blijvender en ingrijpender invloed uitoefenen op de lokale democratie?

De basisredenering die we eerder beschreven geeft aan dat het discours rond burgerbeleidsparticipatie een paar duidelijke verwachtingen omvat. Die kunnen zowel in theorie als in de praktijk worden beschreven.

Om het overzicht te bewaren, bespreken we de belangrijkste verwachtingen vanuit vier perspectieven, ons daarbij baserend op de indeling van Edelenbos & Monnikhof (2001a). De consequenties van BBP voor (1) de participatie in de lokale democratie, (2) de werking van de instituties, (3) het lokale beleidsvorming- en besluitvormingsproces en (4) de kwaliteit van de uitkomsten van het participatieproces.

1.2.1. Participatie en representativiteit

Burgerbeleidsparticipatie is een manier om burgers en andere belanghebbenden op voorhand en actief te betrekken bij het maken van beleid. Hier nauw aan gekoppeld is de vraag in hoeverre de deelnemers aan die participatie-initiatieven een goed staal vormen van de algemene bevolking (of minstens van de doelgroep van het initiatief). Relevant is of de klassieke onderzoeksresultaten ook hier zullen bevestigd worden: is de meerderheid van de deelnemers nog steeds mannelijk, hoger opgeleid,? Mensen nemen niet allemaal op een gelijke manier deel aan participatie-initiatieven. Omdat ze niet kunnen (gebrek aan noodzakelijke bronnen), niet willen (gebrek aan politiek engagement of interesse) of omdat ze niet gevraagd worden (geïsoleerd netwerk van rekrutering). Voorts bepalen beleidskeuzes (hoe laat wordt er vergaderd? Is het een bijeenkomst waar een zekere mondigheid voor vereist is?) de selectie van de deelnemers (Stouthuysen,

2002a; De Naer, 2006). En is er zoiets als een gemeenschappelijk belang dat door deze groep deelnemers gerepresenteerd kan worden? Of spreekt ieder voor zich, vanuit de eigen standpunten, visies en noden?

1.2.2. Instituties en lokale democratie

Interactieve initiatieven tot beleidsvorming brengen elementen van participatieve en zelfs directe democratie in een grotendeels representatief georganiseerd lokaal stelsel. In hoeverre kunnen die elementen aansluiting vinden bij de bestaande instituties, veranderen ze die of zijn ze slechts een vluchtig fenomeen (Edelenbos & Monnikhof, 2001a)? En zullen veranderingen vooral structureel zijn (procedures, instellingen), of ook op niveau van attitudes en handelingen? In het algemeen verwachten pleitbezorgers van BBP een beter wederzijds begrip tussen bestuur en burger, alsook een betere communicatie. Concreet zou er idealiter ten eerste een invloed moeten zijn op de processen van collectieve besluitvorming: bestaande werkwijzen en procedures zouden aangepast moeten worden, zoals bij het verwerven en analyseren van informatie en in overleg. Ten tweede verwacht men een gevolg voor het dagelijkse handelen van actoren (ambtenaren, bestuurders, en politici). Hun rollen in de (representatieve) praktijk moeten vernieuwd worden, aangepast aan de interactieve praktijk (Edwards, 2001).

1.2.3. Proces

In verband met het proces wordt in de literatuur vooral stil gestaan bij de snelheid waarmee beslissingen kunnen worden genomen. Stouthuyzen (2002a) citeert Agalev-volkvertegenwoordiger Dirk Holemans: "Als men de burger bij aanvang bij een beslissing betreft en luistert naar zijn ideeën, vermijdt men gerechtelijke procedures achteraf. Dat zal uiteindelijk tijdswinst opleveren.". Toch zijn er ook auteurs die tragere beleidsprocessen verwachten (Edelenbos & Monnikhof, 2001a). Ook de geïnvesteerde middelen bepalen het proces: dat gaat zowel om financiële aspecten als om de investeringen van menselijk kapitaal. Tenslotte is te verwachten dat de rol van de procesbegeleider van zeer grote betekenis voor het verloop van de participatie.

1.2.4. Kwaliteit beleidsuitkomsten en hun draagvlak

De meeste auteurs redeneren dat beleidsparticipatie zal bijdragen tot een hogere kwaliteit van beleid. Toch gaan er ook stemmen op die aan-

geven dat de dure compromissen zullen leiden tot een minder daadkrachtig beleid. Ander belangrijk gevolg van burgerparticipatie zou het grotere draagvlak voor de resulterende beleidsvoorstellen zijn. Als burgers meewerken aan een beleidsvoorbereidend proces, zullen ze eerder geneigd zijn om het resultaat te ondersteunen, omdat het deels hun eigen verdienste is. Nochtans zouden participatie-initiatieven die niet goed aflopen omdat de ambities niet worden waargemaakt of de deelnemers ontmoedigd raken, eerder een daling van het draagvlak met zich meebrengen.

Bij deze verwachtingen kan meteen een kanttekening geplaatst worden: het onderzoek naar de praktijk van BBP-initiatieven schetst een bijzonder negatief beeld (Stouthuysen, 2002a; van Gool, 2006; Edelenbos & Monnikhof, 2001b) Abers (2003, in van Gool, 2006) vat samen: *“The case study literature on experiments in direct citizen participation in governance, is on the whole pessimistic.”* Het falen ligt op (minstens) twee vlakken. Ten eerste zijn maar weinig burgers enthousiast te maken om deel te nemen en als ze deelnemen, haken ze vaak vroegtijdig af. Ten tweede blijken de participatie-initiatieven vaak niet zo invloedrijk als officieel de bedoeling was, de invloed op het beleidsproces is relatief beperkt.

1.3. *Structuur van dit hoofdstuk*

Aan het einde van dit **eerste deel**, waarin *achtergronden* en een eerste *definiëring* van het concept beleidsparticipatie werden beschreven, gaan we in op de onderzoeksvragen van dit kwalitatieve deel van het onderzoek. Daarvoor hebben we ook al aangehaald waarom het interessant is om *discours en praktijk* over beleidsparticipatie te onderzoeken en kort samengevat welke verwachtingen vaak gekoppeld worden aan beleidsparticipatie.

In een **tweede deel** bespreken we de uitwerking van dit onderzoek. Daarvoor gaan we eerst in op de *afbakening* die noodzakelijk is voor kwalitatieve studies en verantwoorden we in detail welke gevalstudies werden gekozen. We beschouwen kort de rol van OCMW's in het lokaal beleid, en focussen op de doelgroep die het cliënteel vormt van deze instellingen van openbaar nut. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de *participatie-initiatieven van de twee onderzochte OCMW's* (CPAS) opgelijst, om een overzicht te bieden van de variatie die daarin

mogelijk is. Dat doen we aan de hand van de participatieladder, zodat meteen ook de intensiteit van de beoogde participatie kan worden ingeschat. We beschrijven de *zes gevalstudies* die uiteindelijk geselecteerd zijn voor dit onderzoek, aan de hand van een zestal kenmerken. Ten slotte, wordt de *werkwijze* beschreven. De gebruikte methodes worden beknopt aangegeven en de lezer kan hier ook een overzicht van de dataverzameling vinden.

Het **derde deel** beschrijft de resultaten van de *discoursanalyse*. Hierin wordt, over de zes gevalstudies heen, bekeken hoe er wordt gesproken over beleidsparticipatie, maar ook over daarmee samenhangende concepten als democratie, vertrouwen en tevredenheid. Een tweede luik van de discoursanalyse focust dan weer op het discours over de implementatie van beleidsparticipatie: hoe moet dit in de praktijk gerealiseerd worden en wat zijn daarbij belangrijke verhalen?

In een **vierde deel** bespreken we, naar analogie met hoofdstuk 3, een *praktijkanalyse*. Daarin komen, alweer over de zes gevalstudies heen, knelpunten en succesverhalen aan bod en bedenkingen van de respondenten. Die worden gestructureerd aan de hand van de verwachtingen samengevat in deel 1. Het is doorheen de beschrijving van dit deel zowel de bedoeling om een antwoord te zoeken op de onderzoeksvragen, als om beleidsmakers in het algemeen en de verantwoordelijken voor de OCMW's/CPAS in het bijzonder een overzicht te geven van wat de praktijk van het participeren zoal bemoeilijkt.

Het **vijfde en laatste deel** ten slotte, bestaat uit twee stukken. In het eerste worden *discours en praktijk naast elkaar* gezet, waarbij opvalt hoezeer deze uit elkaar lopen. Daarbij worden ook een aantal opvallende dilemma's in discours en praktijk geduid. Het tweede gaat voor de *bespreking en conclusies* terug naar de onderzoeksvragen van dit werk, staat stil bij de verklaringen vanuit de literatuur voor de beschreven resultaten en formuleert een aantal suggesties en bedenkingen.

1.4. *Onderzoeksvragen*

Het discours van de kloof heeft een pertinent discours over participatieve democratie met zich meegebracht. Eén van de voorgestelde oplossingen voor het verlies van interesse van de burger in de politici en politiek is immers om de kwestie van representatie te herdenken. Burgers zijn in dat verhaal niet langer tevreden met het vierjaarlijks laten

horen van hun stem. Ze moeten korter op de bal kunnen spelen, directer invloed kunnen uitoefenen op het politieke landschap en de concrete beslissingen die dat voortbrengt. Ze moeten meer en beter kunnen participeren. Net zoals het discours van de kloof, heeft het discours over burgerparticipatie een groot succes gekend.

Meestal wordt aangenomen dat participatie door de burger leidt tot een frisser beleid, dat dichterbij hun aanvoelen staat en dat daardoor de relatie tussen burger en overheid verbetert. Deze beleidsparticipatie brengt de burger dichterbij de structuren en spelregels van het (lokaal) bestuur, waardoor de zichtbaarheid en het vertrouwen zou vergroten. Het is precies dit verband tussen burgerparticipatie, vertrouwen in de overheid en kwaliteit van beleid dat de centrale vraag van dit hoofdstuk is.

Het grote deel van het wetenschappelijke onderzoek dat al naar dit verband is gevoerd, heeft zich gebaseerd op grootschalige enquêtes, financiële cijfers en verkiezingsuitslagen en heeft zo een zwakker tot sterker verband aangetoond. Toch is het nog niet helemaal duidelijk hoe deze drie factoren precies op elkaar inwerken, de mechanismen zijn nog grotendeels onbekend. Door de focus op discours en praktijk te leggen, hopen we in dit kwalitatieve luik een andere invalshoek te vinden om deze complexe problematiek te benaderen. Volgende onderzoeksvragen vormen de leidraad voor dit luik van de studie:

- Wat is het discours rond beleidsparticipatie dat gehanteerd wordt door politici, beleidsmakers en betrokken burgers/cliënten in de praktijk van de OCMW's/CPAS? (komt de kloof daarin aan bod? Worden en indien ja, hoe worden andere concepten zoals democratie, vertrouwen en tevredenheid verbonden aan participatie? Wat is het discours over verwachtingen naar implementatie toe?,...)
- Hoe loopt de praktijk (is er een praktijk?) van de initiatieven die in het OCMW/CPAS georganiseerd worden met het oog op beleidsparticipatie? (welke initiatieven, succesfactoren, knelpunten, samenwerking met lokale overheden, specifieke eigenschappen doelgroepen?)
- Hoe ligt de verhouding tussen het discours en de praktijk van beleidsparticipatie in het OCMW/CPAS? (en wat kan daaruit besloten worden?)

2. Afbakening, beschrijving gevalstudies en werkwijze

2.1. Afbakening

Zoals reeds gesteld is kwalitatief onderzoek nodig om onze vragen te onderzoeken. Dat soort onderzoek is veel intensiever dan onderzoek op basis van cijfermateriaal, zodat een verdere afbakening zich opdringt. Dit onderzoek baseert zich op zes gevalstudies van participatie-initiatieven in een Vlaamse OCMW en een Waalse CPAS.

Het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn/Centre Public d'Action Sociale is een openbare dienst, ingericht in iedere gemeente en staat ter beschikking van alle inwoners, met als doel het recht op maatschappelijke dienstverlening voor iedereen te verzekeren. Naast de wettelijk opgelegde taken zoals het toekennen en uitbetalen van het leefloon, heeft het OCMW wettelijk voorziene taken zoals het organiseren en beheren van voorzieningen en diensten en lokaal gekozen taken. Deze taken verspreiden zich over twee domeinen: dat van de hulpverlening (kansarmoede bestrijden, eerstelijns hulp voor alle burgers, voorzieningen) en dat van de beleidsmatige en individuele coördinatie van het plaatselijke welzijnsbeleid. Sinds de RMI-wet⁴ ligt bovendien de nadruk steeds meer op de rol in het activeringsbeleid.

De OCMW/CPAS hebben als doelgroep dus de algemene bevolking, maar richten zich in de praktijk vooral op kwetsbare doelgroepen: mensen in armoede, etnisch-culturele minderheden (2^{de}- en 3^{de} generatie migranten, vluchtelingen en asielzoekers), senioren,... (Vranken, 2005). Algemeen wordt aangenomen dat participatie van deze doelgroepen het allermoeilijkst om te zetten is in de praktijk, omdat uit onderzoek blijkt dat het vooral de mannelijke, blanke middenklasser is die zijn stem laat horen in participatieve processen. Dat maakt de OCMW/CPAS tot een bijzonder interessante afbakening in verband met de onderzoeksvragen.

Daar komt nog bij dat de OCMW/CPAS, door hun inbedding in de lokale bestuurscontext, belangrijke actoren zijn op lokaal niveau. Door dat de OCMW/CPAS door de gemeentes gecontroleerd worden, op

⁴ Wet inzake het Recht op Maatschappelijk Integratie van 26 mei 2002, B.S. 31.07.2002.

vlak van meerjarenplannen, budgetten, personeelsbeleid en het beheer van voorzieningen (art. 104bis van de Organieke Wet⁵), zijn ze sterk verweven in het lokale beleidsnetwerk en is een nauwe samenwerking met het gemeentecollege aan de orde. Het OCMW wordt daarbij gezien als *“de motor van een lokaal welzijnsbeleid, een beleidsinstantie met reële bevoegdheid op het lokaal territorium”* (Vranken, 2005, 160). Daarbij komt ook nog het door de wetgever verplichte Lokaal Sociaal Beleidsplan (LSB), dat gemeente en OCMW samen verantwoordelijk stelt voor de planning en sturing van het sociale beleid in de gemeente, inclusief samenwerking met de sociale organisaties in de gemeente en het inrichten van een Sociaal Huis. Participatie van de burger bij het opstellen van het LSB is ingeschreven in de wetgeving. De algemene onderzoeksvraag van dit rapport richt zich op lokale overheden, waartoe de OCMW/CPAS dus duidelijk mogen gerekend worden.

Rivero (1986) benadrukt ten slotte dat de impact van de wetgevende macht door de burger vooral gevoeld wordt doorheen de praktijk van de administratie. Het is door de burger te laten participeren in het administratieve beleid dat deze het gevoel krijgt een stem te kunnen laten horen en de ‘politiek’ te kunnen beïnvloeden. Het is doorheen de participatie in het administratieve leven dat de burger de democratie voelt.

Noch de OCMW, noch de CPAS hebben tot nog toe een in wetgeving verankerde verplichting om de burgers/hun cliënten te laten deelnemen in de beleidsvoorbereiding. Pas in het ontwerp van OCMW-decreet van 23 mei 2008⁶ vinden we twee vermeldingen terug.

“De openbare centra voor maatschappelijk welzijn verzekeren een burgersnabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden. Ze betrekken inwoners zo veel mogelijk bij het beleid en zorgen voor openheid van bestuur” (Titel I, art. 3).

De tweede vermelding vinden we onder de titel ‘Participatie van de burger’. Deze behandelt achtereenvolgens de klachtenbehandeling, inspraak, voorstellen van burgers en verzoekschriften aan de raad voor maatschappelijk welzijn. Onder inspraak vinden we volgend artikel:

⁵ Organieke Wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 8 juli 1976.

⁶ Ontwerp van decreet van 23 mei 2008 betreffende de organisatie van de centra voor maatschappelijk welzijn. Het ontwerp van het OCMW-decreet wordt op dit moment behandeld in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetevaluatie van het Vlaams Parlement.

“De raad voor maatschappelijk welzijn neemt initiatieven om de betrokkenheid en inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de dienstverlening van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en bij de evaluatie ervan.” (Titel, VI, art. 205).

Aan Waalse zijde ook nog geen expliciete regelgeving voor de CPAS, wel een ‘Code wallon de la démocratie participative et de la décentralisation’⁷, die van toepassing is voor de gemeentebesturen. Belangrijkste richtlijn is hier het oprichten van ‘conseils consultatifs’. Deze raden zijn geen verplichting en zijn verder niet strikt gedefinieerd.

Toch worden sinds het begin van de jaren ‘80 de gebruikers geleidelijk aan zelf betrokken bij de herdefiniëring van het armoedeprobleem. Eerst verliep dit vooral via de vierdewereldbeweging, maar later ook via de Verenigingen waar armen het woord nemen. Het verslag over de Armoede vormde in 1994 het eerste hoogtepunt. Ook binnen de OCMW was er sprake van een participatiebeweging (het betreft hier dan vooral toegankelijkheid van diensten, verschaffen van informatie en aanpassing van de dienstverlening aan de behoeften)⁸ (Roose, Claeys & Bouverne-De Bie, 2005). Later zijn het ook op vlak van beleidsparticipatie de Verenigingen die de druk op de ketel houden en zorgen voor een verhoogde aandacht voor dit thema bij de OCMW.

Het OCMW van Antwerpen werd als eerste setting gekozen. Mede door de duidelijke actieve aanwezigheid van Verenigingen waar armen het woord nemen in de Antwerpse stad, worden in dit OCMW al langere tijd pogingen ondernomen om mensen in armoede te betrekken bij de beleidsvorming. Het OCMW en CPAS in dit onderzoek werden dus gekozen op basis van hun specificiteit en hun variabiliteit (maximum variation sampling, Glaser & Strauss, 1967). In deze studie werd de keuze sequentieel bepaald. Dat wil zeggen, er werd gekozen voor een eerste setting, die op basis van specificiteit werd gekozen, waarna de tweede setting pas werd bepaald nadat uit de eerste studie bleek welke hypothesen verder onderzocht dienden te worden. Daarbij werd gekozen voor *het CPAS van La Louvière*. Ten eerste betreft het een gemeente

⁷ Code wallon de la démocratie participative et de la décentralisation, B.S. 12.08.2004, err. B.S. 22.03.2005.

⁸ Nochtans wordt die praktijk, waarin de cliënt zogenaamd centraal staat door Roose, Claeys & Bouverne-De Bie (2005) beschreven als meer van hetzelfde.

in Wallonië, zodat een (beperkte) indicatie kan gekregen worden van het al dan niet vergelijkbaar zijn van discours rond beleidsparticipatie in beide landsgedeelten. Ten tweede betreft het een gemeente die bekend staat om haar – tijdelijke – sterke terugdringing van extreemrechts, wat vaak gewijd wordt aan de participatiebevorderende instelling van het stadsbestuur (dat zoals eerder gesteld, een nauwe samenwerking heeft met het CPAS). Ten derde betreft het hier een kleinere gemeente dan de grootstad Antwerpen, wat eventueel een invloed zou kunnen hebben op de nabijheid/bereikbaarheid van CPAS en inwoners. Toch betreft het hier, net zoals Antwerpen, een gemeente die een grote golf immigranten kent, waardoor de doelgroep van etnisch-culturele minderheden dus een belangrijke doelgroep vormt voor het OCMW/CPAS.

Bouverne-De Bie (2005) stelt dat de beleidspraktijk in de OCMWs zeer verschillend kan zijn. Voor de concrete uitvoering van regelgeving hebben de OCMWs immers veel keuzes te maken. Zo kan het OCMW in verband met activering kiezen voor een eerder sanctionerende aanpak, of kan het een praktijk ontwikkelen van geïndividualiseerde begeleiding. Met deze keuzes geeft het OCMW mee vorm aan de definitie van bestaanzekerheid en welzijn. Die definities zullen cruciaal zijn in de relatie OCMW-cliënt en dus ook meespelen in de houding t.o.v. de ontwikkeling van beleidsparticipatie. Daar we dit onderzoek beperken tot één OCMW en één CPAS, zullen we in het achterhoofd moeten houden dat het 'klimaat' van deze instellingen een rol zal spelen, ook al wordt het moeilijk om deze te vergelijken.

Binnen dit OCMW en CPAS werden zes participatie-initiatieven als gevalstudie beschouwd. De selectie daarvan gebeurde aan de hand van een aantal criteria: 1) de initiatieven moesten lopende zijn op het moment van het onderzoek (A'pen: najaar 2007, La Louvière: voorjaar en zomer 2008), 2) het betreft formele initiatieven, dus niet ad hoc en 3) het betreft initiatieven met het OCMW als belangrijkste initiatiefnemer. In het volgende deel van dit hoofdstuk schetsen we een beeld van het OCMW van Antwerpen en het CPAS van La Louvière en beschrijven we de zes gevalstudies.

2.2. *Participatie in het OCMW Antwerpen/ CPAS La Louvière*

Hier beschrijven we alle – door de respondenten aangehaalde – participatie-initiatieven van het OCMW en CPAS. Nadien beschouwen we de zes gevalstudies in meer detail.

Om dit overzicht te structureren, gebruiken we de participatieladder zoals die werd ontwikkeld door Arnstein en later bijgewerkt door ondermeer Pröpper (1999). Die ladder beschrijft verschillende niveaus van inspraak. Hoe verder je gaat, hoe meer verantwoordelijkheid de overheid of het lokaal bestuur haar verantwoordelijkheid verschuift naar de burger. Daarbij moet niet vertrokken worden van de idee dat elk participatieproces zich maar op één niveau kan voordoen: het kan verschuiven doorheen de tijd, naargelang verschillende groepen worden aangesproken of met betrekking tot het thema. Op het eerste niveau vindt men de initiatieven die ertoe dienen de burger te informeren over het beleid ('informereren'). Op het tweede niveau bepaalt de overheid de agenda, maar vraagt ze naar feedback van de burger. Diens mening is niet-bindend ('consulteren'). Het derde niveau laat burgers problemen én oplossingen formuleren. Deze input wordt meegenomen in de vorming van het beleid ('adviseren'). Pas vanaf het vierde niveau is er sprake van interactieve beleidsvorming. Burgers, politici en bestuur zitten rond de tafel en komen tot gemeenschappelijke agenda en oplossingen. De resultaten van dit overleg zijn bindend ('coproduceren'). Het vijfde niveau bestaat uit een verregaand uit handen geven door de overheid. Binnen een specifieke context krijgt de burger de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming, de overheid neemt de resultaten over.



SYMBOLISCH INTERACTIEF			INTERACT. BELEIDSVORMING	
A. Informeren	B. Consulteren	C. Adviseren	D. Coproduceren	E. Meebeslissen
Politiek en bestuur houden burgers op de hoogte van genomen beslissingen. Burgers leveren geen input.	Politiek en bestuur bepalen beleidsrichting. Burger is gesprekspartner. Resultaten zijn niet-verbindende bouwstenen voor beleid.	Politiek en bestuur laten burgers problemen en oplossingen formuleren. Ideeën hebben volwaardige rol in beleidsontwikkeling.	Politiek, bestuur en betrokkenen komen samen probleem-agenda en oplossingen overeen. Politiek verbindt zich aan oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming.	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de burgers. Politiek neemt resultaten over, na toetsing aan specifieke randvoorwaarden.

2.2.1. OCMW Antwerpen

Het OCMW van Antwerpen is, met haar 8267 leefloonklanten, het grootste OCMW in België⁹. In de grootstad Antwerpen – met in januari 2007 een bevolking van 473.265 inwoners¹⁰ en in juni een werkloosheidscijfer van 12,4%¹¹) – wordt het OCMW geconfronteerd met een grote diversiteit aan verschillende doelgroepen. Ook in participatiepraktijken krijgt men er met deze diversiteit van het klantenbestand te maken. Daar komt bij dat het OCMW van Antwerpen een sterke reputatie heeft in het zoeken naar overleg met de klant. Het OCMW van Antwerpen werkt in nauwe samenwerking met de stad Antwerpen, ondermeer op het vlak van het lokaal sociaal beleidsplan, zodat de resultaten eveneens buiten de grenzen van de instelling te situeren zijn.

In wat volgt geven we een algemeen overzicht van de beleidsparticipatie-initiatieven die ontwikkeld werden door het OCMW van Antwerpen. Deze studie betreft enkel de initiatieven die centraal door het OCMW werden ontwikkeld, dus niet de participatiemogelijkheden uitgewerkt door de lokale rust- en verzorgingstehuizen, de sociale- of dienstencentra. Het gaat om initiatieven die de laatste drie jaar (2004-2007) werden opgestart of nog liepen. Het is duidelijk dat het OCMW Antwerpen een grote aandacht heeft voor het zoeken naar manieren om de klanten ook op sportief en cultureel vlak te laten participeren. Het gaat dan over deelname aan allerlei manifestaties, het voorzien van financiële middelen, tot een aantal projecten (contacten tussen mensen in armoede en meer regelmatige gebruikers bevorderen, ICT-bevordering,...). In dit rapport wordt enkel gefocust op de beleidsparticipatie, hoewel we ervan overtuigd zijn dat deze culturele en sportieve participatie eveneens van grote invloed kan zijn op het vertrouwen van de klant in de instelling, of ruimer, in de maatschappij en de overheid.

Het plaatsen van de participatie-initiatieven op de participatieladder, brengt meteen het onderscheid discours/praktijk met zich mee. Het is niet omdat men bedoelt de burger/klant te laten 'coproduceren', dat men in de praktijk ook de (politieke) openheid, middelen en geïnteresseerden vindt om dit proces op deze manier te laten verlopen. In het volgende overzicht hebben we de initiatieven gerangschikt volgens de

⁹ Jaarverslag OCMW Antwerpen 2006

¹⁰ Publicatie 'Bevolking in cijfers' (2007), stad Antwerpen.

¹¹ Arbeidsmarktmonitor, jaargang 6, nr 1, juni 2007, stad Antwerpen.

doelstellingen (en dus niet volgens de reële uitwerking) en hebben we ze geplaatst op het hoogst wenselijke niveau (d.w.z. dat ze meestal ook bij de lagere niveaus kunnen ondergebracht worden. Bij consulteren hoort meestal ook informeren bijvoorbeeld).

Tabel 3.1: *De participatie-initiatieven van het Antwerpse OCMW op de participatieladder.*

SYMBOLISCH INTERACTIEF			INTERACT. BELEIDSVORMING	
A. Informeren	B. Consulteren	C. Adviseren	D. Coproduceren	E. Meebeslissen
(1) Website (2) Jaarverslag	(3) Regiegroep Klantrelatie- management (4) Overleg armoede- en Buurtorganisaties (5) Proefproject sociale Infopunten (6) Stuurgroep/overleg Etnisch-culturele minderh. (7) Klachtenmanagement (8) Tevredenheidmetingen (9) Ad hoc teksten	(10) Werkgroepen LSB (11) Project huisbezoek (12) Structuren seniorenparticipatie (13) Project Binnenste Buiten		

- (1) Website. De website www.ocmw.antwerpen.be geeft informatie over de werking van het OCMW (structuren, regelgeving) en recente besluitvorming. Deze website is niet specifiek gericht op kwetsbare groepen.
- (2) Jaarverslag. Het jaarverslag is beschikbaar via de website en geeft een overzicht van de werking, doelstellingen en projecten van het OCMW. Het jaarverslag is niet specifiek gericht op kwetsbare groepen.
- (3) Regiegroep klantrelatiemanagement (KRM). Deze 'regiegroep' is ontstaan na een grondige poging tot herbronning voor het OCMW. Het is de bedoeling om met betrokkenen van alle diensten van het OCMW die met de klant in aanraking komen en met vertegenwoordigers van de armoedeverenigingen te reflecteren over de huidige dienstverlening. Enkel de armoedeverenigingen zijn vertegenwoordigd en dienen vooral als aftoetsing van het beleid. De regiegroep ligt sinds begin 2008 stil.
- (4) Overleg armoede- en buurtorganisaties. Verschillende diensten (schuldbemiddeling, Cultureel & Maatschappelijke Ontwikkeling) nemen op regelmatige basis contact op met deze organisaties om de dagdagelijkse praktijk te bespreken.
- (5) Proefproject sociale infopunten. Deze infopunten willen de burger toegang geven tot brede informatie in zijn/haar wijk. Verschillende partners bemannen een infopunt, zodat de burger overal terecht kan met elke sociale vraag. In het proefproject is er een input van het klantperspectief voorzien door overleg met lokale vzw's. Het proefproject is sinds het voorjaar van 2008 een lopend project.
- (6) Stuurgroep/overleg etnisch-culturele minderheden (ECM). Een poging om een adviserende stuurgroep op te richten met daarin de vertegenwoordigers van verschillende etnisch-culturele verenigingen, werd stopgezet. In de plaats kwam overleg met een aantal van deze vertegenwoordigers, waar vooral uitleg wordt gegeven bij verschillende beleidsinitiatieven en specifieke feedback wordt gevraagd.

- (7) Klachtenmanagement. Het OCMW beschikt over een stappenplan in verband met klachten. Dit biedt de burger/klant de kans om bezorgdheden te laten weten. Er is geen rechtstreekse resultaatverbintenis.
- (8) Tevredenheidmetingen. In het kader van inspecties worden om het aantal jaar in de verschillende soorten centra van het OCMW (sociale centra, rust- en verzorgingstehuizen,...) tevredenheidmetingen gehouden. De gebruikers worden door middel van enquêtes gevraagd naar hun mening.
- (9) Ad hoc teksten. Vooral APGA (Antwerps Platform Generatiearmen) wordt aangesproken om teksten of folders na te lezen en te herschrijven in een voor de doelgroep begrijpelijke taal.
- (10) Werkgroepen Lokaal Sociaal Beleid. In het kader van het opstellen van het Lokaal Sociaal Beleidsplan (LSB) (januari – september 2007) werden verschillende werkgroepen opgericht, waarin de vertegenwoordigers van kwetsbare groepen (bijvoorbeeld armoedeverenigingen, senioren,...) en middenveldorganisaties (onderwijs, hulpverlening) vertegenwoordigd zijn. Er wordt een intensieve werkstructuur op poten gezet, waarvan de uitkomsten in het LSB zichtbaar zouden moeten zijn.
- (11) Project huisbezoek. Project uit 2004 waarbij samen met de vertegenwoordigers van de armoedeverenigingen getracht wordt tot een nieuw beleid te komen omtrent bezoeken door OCMW-medewerkers bij de klanten thuis. Doelstelling is tot een nota met draagvlak bij de klantenvertegenwoordigers te komen.
- (12) Structuren seniorenparticipatie: in samenwerking met de stad Antwerpen wordt een structuur uitgewerkt om senioren aan het woord te laten. Bedoeling is een volwaardige inspraakstructuur op alle niveaus te construeren die een belangrijke inbreng kan doen op het politieke en bestuurlijke niveau.
- (13) Project Binnenste Buiten. Op initiatief van de OCMW-voorzitter wordt samen met de armoedeverenigingen en hun ervaringsdeskundige een project uitgewerkt rond uiterlijk en innerlijk van mensen in armoede. Het project loopt nog steeds en is ondertussen ingeschreven in de reguliere werking.

2.2.2. CPAS La Louvière

Het CPAS van La Louvière bereikte in 2006 1606 klanten¹². De gemeente La Louvière heeft 77.509 inwoners in 2007 en is daarmee de op 15 na grootste gemeente van België. La Louvière heeft een werkloosheidscijfer van 16,1%¹³. Ook hier wordt men geconfronteerd met een grote diversiteit qua nationaliteit en doelgroepen. Het CPAS en de gemeente werken heel erg nauw samen in verband met het organiseren van participatie-initiatieven. De meeste ‘conseils consultatifs’ ontstonden in de schoot van de gemeente. Pas sinds deze legislatuur werd beslist deze bevoegdheden over te dragen aan de CPAS-voorzitster, om alle ‘politique de proximité’ bij elkaar te houden. De verantwoordelijkheid voor de ‘plateformes’ en raden (conseils) ligt nu gedeeld bij medewerkers van het CPAS en bij gedetacheerden van de gemeenten, allemaal verzameld in de gebouwen van het CPAS.

¹² Note de Politique Générale, CPAS La Louvière, 2008.

¹³ Beide cijfers voor 2007. Etat des lieux socio-économique de La Louvière, édition 2007, Le Forem.

De hier beschreven initiatieven zijn diegenen die door de respondenten werden aangehaald in verband met participatie. Daarbij valt meteen op dat beleidsparticipatie apart nauwelijks wordt georganiseerd. Beleidsparticipatie wordt hier steeds gekoppeld aan het bevorderen van sociale participatie. Daar beleidsparticipatie vaak niet de eerste doelstelling is van een initiatief, is het moeilijker deze op de participatieladder te plaatsen. De conseils consultatifs zijn, zoals eerder vermeld, een instrument uit de Code de la démocratie en worden strikt gezien ingericht door de gemeentebesturen. De ‘consultatif’ doet vermoeden dat deze raden enkel geraadpleegd worden. Toch bepaalt de code (artikel L1122-35) dat de conseil is: *“toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargées par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées”*. Een adviserende functie zou dus kunnen, maar hangt in de praktijk duidelijk af van gemeentebestuur tot gemeentebestuur. We laten ons voor onderstaande tabel leiden door de nadruk die de respondenten legden op de beleidsparticipatie-component van de initiatieven. De permanenties van de voorzitter hebben we onder ‘informerer’ in de tabel gezet, ook al kan hier ook sprake zijn van consultatie of zelfs advies.

Tabel 3.2: *De participatie-initiatieven van het CPAS in La Louvière op de participatieladder*

SYMBOLISCH INTERACTIEF			INTERACT. BELEIDSVORMING	
A. Informeren	B. Consulteren	C. Adviseren	D. Coproduceren	E. Meebeslissen
(4) Plate-forme femmes (7) relais social (8) permanence de la Présidente	(3) Conseil des jeunes (5) Plate-forme d'intégration de la personne handicapée (6) travail de quartier	(1) Conseil des seniors (2) Conseil citoyens du monde		

- (1) Conseil consultatif communal des seniors de l'entité louviéroise. Deze raad stelt zich als belangrijkste doelstelling om de aandacht te vestigen op senioren, in de politieke besluitvorming en in het dagelijkse leven.
- (2) Conseil consultatif louviérois des citoyens du monde. In deze raad zetelen enkel inwoners van La Louvière van allochtone afkomst. Er worden ad hoc subcommissies samengesteld om specifieke activiteiten voor te bereiden.
- (3) Conseil consultatif des jeunes/ J.A.C. (Jeunes Acteurs Citoyens). Deze raad is samengesteld uit verkozen jongeren tussen 14 en 16 jaar, die zich kandidaat moesten stellen naar aanleiding van een brede oproep. De raad dient adviezen te geven wanneer het gemeentecollege daarom vraagt en er wordt verwacht dat ze ‘burgerprojecten’ ontwikkelen. Deze raad startte op in 2006, bij de nieuwe editie in 2008 werd beslist om de raad iets minder strikt samen te stellen, om meer ad hoc engagement toe te laten. Er waren immers nauwelijks kandidaten.

- (4) La Plate-forme femmes. Dit overlegplatform verzamelt vrouwelijke leden van de raad van het CPAS, de vrouwelijke verkozenen in de gemeente en een 16-tal vertegenwoordigsters van verenigingen uit La Louvière die een band hebben met vrouwenproblematiek. Het platform wordt ad hoc uitgebreid met burgers die al in andere overlegstructuren zetelen (bijvoorbeeld Jeunes Acteurs Citoyens, Amnesty International, Les parents actifs de St Vaast,...). Belangrijkste doelstellingen zijn het informeren, sensibiliseren en de reflectie over problematieken specifiek aan vrouwen (de laatste jaren vooral geconcentreerd rond de wereldvrouwendag en geweld tegenover vrouwen).
- (5) La Plate-forme d'intégration de la personne handicapée. Dit is een overlegplatform dat alle verenigingen die bezig zijn met mensen met een handicap verzamelt. Het platform heeft zich vooral beziggehouden met het opstellen van een witboek in verband met alle klachten en voorstellen om de gemeente beter aan te passen aan de noden van mensen met een handicap.
- (6) Travail de quartier: groupes des parents, maisons de quartiers, animateurs de quartier, rencontres citoyennes. Initiatief waarbij verschillende actoren betrokken zijn: zowel de gemeentediensten (Action de Prévention et de Proximité), als het CPAS (sociaal assistenten, begeleiders oudergroepen) als derden (sportclubs,...) en dat praktische ondersteuning van lokale initiatieven en overleg als voornaamste doelstelling heeft, specifiek in minderbedeelde wijken.
- (7) Relais social. Dienst die in opdracht van de Franse Gemeenschap werkt, maar een deel van de dienstverlening van het CPAS overneemt. Het betreft hier praktische opvang van en onderdak voor daklozen en mensen in extreme nood, maar ook het organiseren van praatgroepen, het bevorderen van de participatie van de deelnemers en het sensibiliseren van overheden.
- (8) Permanences de la Présidente. De voorzitter van het CPAS heeft verschillende momenten voorbehouden voor cliënten, die haar rechtstreeks mogen aanspreken over hun situatie of met klachten. Wekelijks is er een spreekuur in het centrum van La Louvière en elke zaterdag (en sommige zondagen) is er een moment voorzien, telkens in een andere wijk van de stad.

2.3. *Beschrijving zes gevalstudies*

In functie van de latere beschrijvingen van de resultaten van dit onderzoek, hebben we de zes gevalstudies een herkenbare naam gegeven – die misschien niet steeds even genuanceerd is.

ALLOCHTONEN ANTWERPEN: stuurgroep/overleg etnisch-culturele minderheden

Historiek: in 2005 werd een omgevingsanalyse gedaan, cijfergegevens gezocht en bekeken welke initiatieven het OCMW nam naar allochtone klanten toe. Dat bleek betrekkelijk weinig. Na gesprekken met de zes grote koepels van verenigingen van ECM (etnisch-culturele minderheden) werd besloten een stuurgroep op te richten. De overlegraad voor allochtonen in de schoot van de stad werd als ontoereikend beschouwd en het OCMW zou apart een adviserende stuurgroep in het leven roepen in januari 2006. Omwille van het politieke klimaat en de mogelijke verwarring met de Stedelijke overlegraad werd uiteindelijk van hogerhand beslist om de stuurgroep toch niet op te richten. In de plaats werden er een aantal thematische bijeenkomsten georganiseerd.

Frequentie: +/- 3 keer per jaar

Wie is betrokken?: het departement Onderzoek & Ontwikkeling van het OCMW en de vertegenwoordigers van zes koepels van ECM: Vereniging Tsjetsjeense Gemeenschap in Antwerpen, Platform van Afrikaanse Gemeenschappen, Federatie van Marokkaanse Verenigingen, Unie der Turkse Verenigingen, Platform Russisch sprekenden solidariteit en de Latijns-Amerikaanse Federatie.

Welke vorm?: vergadering op (elektronische) uitnodiging van het OCMW in de gebouwen van het OCMW. De dienst Studie & Advies bepaalt grotendeels de agenda. Er is één contactpersoon.

SENIOREN ANTWERPEN: formele participatiestructuren senioren

Historiek: Sinds 2004 werd de Koepel der Districtsseniores vervangen door een uitgebreidere structuur. Daarin speelt de Antwerpse Ouderenraad (AOR) een centrale rol, met de Advies- en Beleidsvoorbereidend Commissie (AB&C) als soort van dagelijks bestuur/voortrekker en een viertal thematische werkgroepen (Wonen & Zorg, Veiligheid & Mobiliteit, Communicatie en Culturele en Maatschappelijke Ontplooiing) om de input van onderuit te verzorgen. Sinds 1 januari 2007 is de AOR teruggebracht van 90 leden naar 32 en is er gekozen om naast afgevaardigde van de klassieke middenveldbewegingen ook 'onafhankelijken' aan te trekken. De raad heeft het daarbij moeilijk om ook vertegenwoordigers van de armen en allochtone gemeenschap te vinden die kunnen deelnemen.

Naast deze structuur heeft het OCMW zelf nog een aantal werkgroepen rond Lokaal Sociaal Beleid waar naast senioren, ook andere 'klanten' in zetelen.

Frequentie: AOR: tweemaandelijks of in functie van de agenda
 AB&C: maandelijks
 Werkgroepen: tweemaandelijks

Wie is betrokken?: De coördinatie en administratie zijn in handen van de dienst Senioren van de stad Antwerpen (2 personeelsleden) en het OCMW (1 personeelslid). De samenstelling van de raad, comité en werkgroepen zijn per reglement bepaald. In de districten van Antwerpen is telkens ook een districtssenioresraad, meestal met nog een aantal

lokale werkgroepen. De districten zijn vertegenwoordigd op het centrale niveau, zowel in werkgroepen, AB&C als de AOR.

Welke vorm?: Vergadering op schriftelijke uitnodiging door de coördinatoren. De agenda van de AB&C en de AOR wordt bepaald door de coördinerende ambtenaren, in samenspraak met de voorzitter van het AB&C en de raad. De werkgroepen komen samen op initiatief van hun voorzitter en ondervoorzitter. Deze bepalen de agenda autonoom of op aangeven van de AB&C. De vergaderingen vinden meestal plaats in Elzenveld, bij het OCMW. Deze raad heeft officiële statuten.

ARMEN ANTWERPEN: Regiegroep Klantrelatiemanagement en werkgroep Middelen Lokaal Sociaal Beleid

Regiegroep klantrelatiemanagement

Historiek: Uit het vorige bestuursakkoord van het OCMW werden zeven strategische doelstellingen gedestilleerd. Per doelstelling werd een regiegroep opgericht, waarbij personeel van verschillende departementen en diensten samen zaten om de acties die na intensief overleg verzameld werden, verder uit te werken. Oorspronkelijk werden de regiegroepen ook aangevuld met derden, zoals partners, vzw's, verenigingen,... Tegenwoordig staat het voortbestaan van de regiegroepen ter discussie naar aanleiding van de nieuwe werkgroepen rond het LSB-plan en is de samenstelling wat beperkter qua niet-OCWM-deelnemers.

Frequentie: naar gelang de agenda, aantal x per jaar.

Wie is betrokken?: onder leiding van het departement Onderzoek & Ontwikkeling, in samenwerking met andere departementen, de ombudsvrouw van de stad Antwerpen en vertegenwoordiging van de armenverenigingen.

Welke vorm?: Vergadering op elektronische uitnodiging door de voorzitter. De agenda wordt bepaald door de voorzitter, in samenspraak met de vergadering. De vergaderingen gaan door in de gebouwen van het OCMW.

Werkgroep Middelen Lokaal Sociaal Beleid

Historiek: Naar aanleiding van het opstellen van het nieuwe Lokaal Sociaal Beleidsplan (begin januari 2007) werden een zestal werkgroe-

pen opgericht. In tegenstelling tot de regiegroepen zijn deze groepen een samenwerking met de stad Antwerpen, samen met diverse andere partners (onderwijs, hulpverlening, vertegenwoordigers van kwetsbare groepen,...). De werkgroep 'middelen' draait rond 'het recht van elke Antwerpenaar op een zinvolle activiteit en op middelen om menswaardig te leven' en betreft dus activering en financiële bijstand.

Frequentie: in de periode maart-juli 2007 op regelmatige basis

Wie is betrokken?: Naast de betrokkenen van het OCMW en de stad Antwerpen heeft het kabinet van de OCMW-voorzitter een lijst opge maakt van uit te nodigen verenigingen en personen. Voor de werkgroep middelen betreft dat: Centrum voor Algemeen Welzijnswerk, samenlevingsopbouw, universiteit Antwerpen, het arbeidsauditoraat, De Loodsen (trefpunt solidariteitspastoraal), APGA en Kauwenberg (beiden verenigingen waar armen het woord nemen).

Welke vorm?: Vergadering en via bewerken van teksten. De oorspronkelijke agenda wordt door schriftelijke en mondelinge rondvraag samengesteld, waarna alle punten op opeenvolgende bijeenkomsten besproken en in tekst gegoten worden. Daarop volgt gezamenlijk de budgettering van de aanbevelingen. De bijeenkomsten hebben plaats in Elzenveld, naast het OCMW.

SENIOREN LA LOUVIERE: conseil consultatif communal des seniors de l'entité louviéroise

Historiek. In mei 1995 richtte de gemeenteraad de raad voor/van de senioren in. De opdracht van de raad bestaat uit het inventariseren van de noden van mensen op leeftijd, het voorstellen van acties voor oudere mensen, hen hierbij betrekken, het bestuderen van problemen voor ouderen in tal van domeinen van het dagelijkse leven, het evalueren van de prioriteiten, de acties en de te ondernemen stappen. In de praktijk betreft het vooral de organisatie van activiteiten (zoals een jeugd-seniorontmoeting, een krantje voor de bewoners van het verzorgings-tehuis,...), en het opvolgen van de vaststellingen en voorstellen zoals die tijdens een colloquium georganiseerd door het CPAS eind 2007. De raad rapporteert (schriftelijk) aan de gemeenteraad en kan enkel initiatieven ontplooiën mits toestemming van deze gemeenteraad. Middelen moeten ad hoc aangevraagd worden aan de voorzitter van het CPAS.

Frequentie: ongeveer 1 keer per maand

Wie is betrokken? De raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van het CPAS, de verenigingen, van de mutualiteiten, van de vakbonden en van vrijwilligersorganisaties. Een beperkt aantal senioren zetelen als onafhankelijke. 18 personen zijn stemgerechtigd, 19 hebben enkel een raadgevende stem. Een medewerkster van het CPAS is de secretaris.

Welke vorm? Vergaderingen, meestal georganiseerd in het verzorgings-
tehuis van het CPAS. Agenda wordt samengesteld door voorzitter in
samenspraak met medewerker CPAS.

ALLOCHTONEN LA LOUVIERE: conseil consultatif louviérois des citoyens du monde

Historiek: in 1979, na vele interpellaties door verenigingen van allochtonen, werd een commissie in het leven geroepen die de statuten en electorale reglementen voor een raad moest voorbereiden. De eerste verkiezingen van de toenmalige 'conseil consultatif des Immigrés' vonden plaats in 1986, met een grote kiezersopkomst. Vooral gemeentelijk stemrecht voor immigranten stond in die eerste periode hoog op de agenda. Begin 2003 werden de statuten aangepast, zodat de raad niet langer verkozen maar samengesteld werd en de naam veranderd werd in 'conseil consultatif louviérois des Citoyens du Monde'. Kandidaten vertegenwoordigden migrantenverenigingen of waren zelf van buitenlandse origine. In 2006 worden de statuten nogmaals aangepast, zodat ook Belgen van allochtone origine kunnen zetelen en wordt er een nieuwe oproep gedaan. Momenteel bestaat de raad uit 41 raadsleden, waarvan er 17 in het bureau zetelen. Er is een permanent secretariaat bevolkt door één voltijdse medewerkster van de stad La Louvière, gedetacheerd naar het CPAS. Er zijn een drietal vaste commissies (die rond de tijd van het onderzoek nog ter discussie stonden) en er worden ad hoc werkgroepen geïnstalleerd als er activiteiten georganiseerd moeten worden. Officieel heeft de raad een adviserende functie m.b.t. het gemeentelijke beleid én wordt verwacht dat ze activiteiten organiseert die integratiebevorderend zijn, in de praktijk is het sinds de 'conseil des immigrés' geleden dat er nog op regelmatige basis beleidsadviserend werd gewerkt. Doelstelling is om deze taak opnieuw nauwer ter hart te nemen. De raad rapporteert (schriftelijk) aan de gemeenteraad en kan enkel initiatieven ontplooiën mits toestemming van deze

gemeenteraad. Middelen moeten ad hoc aangevraagd worden aan de voorzitter van het CPAS.

Frequentie: ongeveer tien maal per jaar, steeds voorafgegaan door een bureauvergadering.

Wie is betrokken? Door een oproep aan de verenigingen die bij de integratieproblematiek betrokken zijn, worden kandidaten ingewacht. Zij worden vervolgens geselecteerd door de gemeenteraad, in functie van een 'evenwichtige' samenstelling van de raad. Ook de gemeenteraadsleden van allochtone oorsprong zetelen en hebben een adviserende stem in de raad.

Welke vorm? Publieke vergaderingen, georganiseerd in het stadhuis van La Louvière, op initiatief van de voorzitter of ondervoorzitter. Deze bepalen ook de agenda, de uitnodigingen worden door de beleidsmedewerker verzorgd. Deze raad heeft officiële statuten.

ARMEN LA LOUVIERE: travail de quartier cité jardin St Vaast

Historiek: In het kader van het 'contrat de ville' en met de impuls van 'la politique fédérale des grandes villes' trachtte La Louvière sinds 2000 een oplossing te vinden voor de meervoudige problemen van de gemeente. Een stadscentrum dat zijn aantrekkingskracht heeft verloren, de teloorgang van de plaatselijke industrie en de oude gemeenten die zich niet voelden thuishoren in de 'nieuwe' stad. De dienst APP (zie boven) ontwikkelt een dubbele strategie: decentralisatie van de administratieve diensten en het ontwikkelen van participatie-instrumenten in de gemeentelijk administratie ('recontres citoyennes') en het ondersteunen van burgerinitiatieven in de vorm van micro-projecten in de wijkhuizen (opgericht in 2002-2003). Deze participatiebevorderende strategie werd opgepikt in het Europese URBACT project, dat informatie over participatie in 20 Europese steden uitwisselt. Zich richtend op het sterk aanwezige netwerk van verenigingen, werd gekozen voor een intense samenwerking van CPAS, medewerkers van de stad (animateurs des quartiers) en verschillende ter plaatse werkende verenigingen. In de cité jardin van St Vaast (bijnaam: Chicago) wordt er getracht in te gaan op initiatieven van de bewoners en worden verschillende cursussen aangeboden, allemaal met de bedoeling het sociaal netwerk te versterken, de burgerzin aan te scherpen en het gevoel van thuishoren te verhogen. Op initiatief van een groep – vooral vrouwelijke –

bewoners van de site, wordt er een 'groupe des parents actifs de St Vaast' opgericht, die onder begeleiding van een sociaal assistente van het CPAS samenkomt om problemen te bespreken en vooral activiteiten voor de kinderen van de cité te organiseren.

Frequentie: De oudergroep komt wekelijks samen, het wijkhuis is dagelijks toegankelijk. De bewonersvergaderingen vinden ad hoc plaats, meestal naar aanleiding van infrastructuurwerken. De lokale folklore en de klassieke feestdagen (Pasen, Sinterklaas, Kerstmis) worden aangegrepen om ontmoetingen tussen bewoners aan te moedigen, door middel van gezamenlijke activiteiten.

Wie is betrokken? De inwoners van de cité van St Vaast, deelgemeente van La Louvière. Het betreft hier sociale woningen en een duidelijk minder gegoed publiek. De oudergroep is opgericht door een aantal moeders dat bezorgd was over de weinige animatie voor hun kinderen.

Welke vorm? De vergaderingen van de oudergroep vinden plaats in een ruimte in de cité. De vrouwen van de oudergroep hebben een cursus grime gevolgd, waardoor ze nu op eigen activiteiten, maar ook in andere wijken een vaste waarde zijn geworden. Het wijkhuis bevindt zich een tiental meters verder, hier worden cursussen (koken, tuinieren, gezondheid, percussie, zang), een fietsatelier en een internetruimte aangeboden.

2.4. *Werkwijze*

Dit kwalitatieve luik van het onderzoeksproject wil zoals gezegd vooral een blik gunnen op de discoursen en participatieprocessen in de praktijk, op een microschaal (i.t.t. de macroschaal die in enquêtes e.d. eerder gebruikt wordt). Daarom is gekozen om te werken met gevalstudies. Het is immers onhaalbaar om in heel België in detail te gaan kijken naar participatie-initiatieven en dat met de grootste zorg te doen. Door het werken met gevalstudies krijgen we een gedetailleerde beschrijving van een specifieke setting, in een specifieke context. Dat betekent dat resultaten niet zomaar veralgemeend kunnen worden en dat er geen zwart-wit antwoorden kunnen geboden worden op bovenstaande onderzoeksvragen. Maar dat betekent niet dat er geen zinvolle suggesties, zorgen, aandachtspunten kunnen gedestilleerd worden. Gevalstudies zorgen ervoor dat macroresultaten kunnen geconfronteerd wor-

den met microresultaten, zodat meer inzicht in de werking van bepaalde mechanismen bereikt kan worden.

Omdat het belangrijk is om een case in zijn geheel te zien, hebben we zowel de institutionele structuren, de beleidscontext, en het individuele niveau bekeken. Daarvoor hebben we gebruikt gemaakt van een 'multi-method'-benadering. De verschillende gebruikte methoden zijn (1) semi-gestructureerde interviews, (2) observaties, (3) documentanalyse.

Voor de interviews, die als primaire methode werden gebruikt, hebben we verschillende groepen van respondenten aangesproken: de politieke mandatarissen, de uitvoerende ambtenaren en het publiek van de participatie-initiatieven, soms in hoofde van hun vereniging, soms als individu. In totaal interviewden we in Antwerpen uit de eerste twee groepen 9 respondenten, met de derde groep werden 18 interviews afgenomen. Alle interviews in het OCMW van Antwerpen werden in de periode van juli tot november 2007 in ter plaatse afgenomen en werden digitaal opgenomen. In La Louvière spraken we 10 respondenten uit de eerste twee groepen, en 6 uit de derde groep. De interviews vonden plaats op verschillende locaties in La Louvière. Voor deze studie werden dus in totaal 43 gesprekken gevoerd met betrokkenen op verschillende niveaus.

Tijdens deze semi-gestructureerde interviews werd ingegaan op de volgende topics: (1) wat betekent (beleids)participatie voor u?, (2) democratie, vertrouwen en tevredenheid, (3) beschrijving en verloop initiatieven, (4) persoonlijke achtergronden. De interviews met de beleidsmedewerkers werden als basis gebruikt voor de verdere selectie van gevalstudies. Er werd daarbij vertrokken vanuit wat de respondenten als beleidsparticipatie aanzien (eventueel i.t.t. wat de gangbare wetenschappelijke definities zijn). Dat heeft als gevolg dat dit onderzoek misschien veeler geïnstitutionaliseerde vormen van participatie betreft. Het is bij onderzoek naar discours immers belangrijk te vertrekken vanuit hoe mensen spreken over een bepaald onderwerp, om te vermijden dat men door een vernauwde blik een relevant deel van het discours zou mislopen. Bacchi (2000, 46) zegt hierover:

“key terms are finally more important for their place within intellectual practices, than they are for what they might be said to “mean” in the abstract.”

De observaties betreffen een aantal participatiemomenten binnen de gevalstudies. De gebruikte documenten zijn zeer divers, van het jaarverslag van het OCMW, tot verslagen van vergaderingen, nota's, statuten, voorstellingsteksten, presentaties,...

De interviews werden getranscribeerd en verwerkt aan de hand van het softwarepakket MAXqda¹⁴.

3. Discours rond participatie

3.1. *Het ontbreken van discours over participatie*

Het eerste wat opvalt als we het discours rond participatie in deze zes gevalstudies analyseren, is het ontbreken ervan. Zoals we in de inleiding van dit deel aanhaalden, is een discours een manier van spreken over een fenomeen, waarbij een aantal waarden, vooronderstellingen, keuzes en handelingen worden vooropgesteld. In dit onderzoek wordt door bijna alle respondenten (en in de documenten) slechts het begrip 'participatie' gebruikt, zonder meer. Er wordt daarbij niet ingegaan op wat participatie inhoudt, waarom het belangrijk of niet belangrijk is en wat de concrete praktijk zou moeten inhouden. Wel wordt er erg veel informatie gedeeld over hoe de concrete praktijk loopt, maar dus niet over de theorie, over hoe dit zou moeten lopen en waarom dat zo is. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat het 'participeren' immens populair is. Zo opent het jaarverslag van het OCMW Antwerpen (2006) met een eerste pagina waar meteen wordt aangehaald "*om dit allemaal te realiseren werken we samen met alle betrokken partners*" (p.5) en bespreekt de volgende bedrukte pagina in de eerste paragraaf: "*klanten en doelgroeporganisaties worden betrokken bij het OCMW-beleid*" (p.9). Het ontbreken van discours kan volgens literatuur (zie De Koster, 2007a) op twee situaties wijzen. Of het fenomeen zelf is op de achtergrond verdwenen en dus is er geen noodzaak om zich ertegenover te positioneren, of het fenomeen staat zo buiten discussie, dat het niet nodig wordt geacht om zich ertegenover te positioneren. We kunnen het hier hebben over een 'gestold' discours. Het is zodanig 'mainstream' geworden, dat het ergens in onze collectieve werkkist (Swidler, 1986) zit, dat we het kunnen gebruiken zonder een verantwoording. Het betreft hier naast een

¹⁴ MAXqda, software for qualitative data analysis, versie 3, 2007, VERBI software.

populair concept ook een bruikbaar verhaal. Wat participatie allemaal inhoudt en waarom het belangrijk is (maar niet meer gezegd wordt) moet dan bijzonder goed passen in onze huidige cultuur en context. Concluderend kunnen we dus stellen dat zowel voor de politici, als voor de beleidsmensen en deelnemers in dit onderzoek, *'participatie' een vanzelfsprekendheid is*, waarvan met niet langer de nood voelt om die te verantwoorden, uit te leggen of te kaderen.

3.2. *Expliciete invulling van participatie*

Uiteraard is dit slechts wat er zich aan de oppervlakte toont. We hebben in dit onderzoek aan de respondenten gevraagd (1) Wat is/betekent participatie voor jou? En (2) Waarom vind je participatie belangrijk? Daarbij gaan we vooral op zoek naar de definitie en de verantwoording die mensen geven aan de praktijk waar ze bij betrokken zijn. Wat betreft de definitie van participatie zijn de klemtonen die hier worden gelegd vooral verschillend voor twee groepen.

De politici en beleidsmedewerkers in deze studie leggen de klemtoon op de deelname op het politieke niveau, het beïnvloeden van de beleidsvorming.

"S'investir en politique" (politicus La Louvière)

"rapprocher les gens du pouvoir politique" (politicus La Louvière)

"Nagaan of ze goed bezig zijn, of er niets moet bijgestuurd worden" (beleidsmedewerker Antwerpen)

"Echte participatie is inspraak, ik vind dat het nu heel vaak informeren is. Ik vond dat we met die groep eindelijk goed op weg waren naar advies uitbrengen en meedenken." (beleidsmedewerker Antwerpen)

Toch wordt hier ook sterk benadrukt dat deze participatie niet voor iedereen is weggelegd en dat sociale participatie voor sommige burgers al voldoende is. Die burgers hebben in dit verhaal onvoldoende capaciteiten voor én belangstelling in het volgen van de politieke besluitvorming. Dit wordt vaak aangehaald als reactie op een 'iedereen moet participeren-argument'.

"De grote, brede participatie, dat is het verzuipen, dat is een excuus-participatie" (politicus Antwerpen)

*“Participer, c’est l’implication du citoyen dans son quartier.”
(beleidsmedewerker La Louvière)*

“Pour quelqu’un dans son quartier, participer, c’est parfois simplement pouvoir aller à une réunion qui est faite sur le quartier, sur quelque chose qu’on va changer. Simplement s’asseoir et écouter ce qu’on dit, c’est déjà participer. Et c’est mieux que rien du tout. Dès que le citoyen s’ouvre et s’intéresse à ce qui existe autour de lui, en dehors de ses 4 murs, son trottoir devant chez lui, sortir et recevoir de l’information, c’est déjà la participation.” (beleidsmedewerker La Louvière)

Bij de deelnemers aan de participatie-initiatieven horen we een andere definiëring. Met uitzondering van twee Antwerpse senioren, die benadrukken dat ze willen ‘proberen beslissingen af te dwingen’ en ‘de invloed van adviezen zien in het beleid’, valt het op dat er rond participatie andere verwachtingen leven bij de deelnemers. Zij hebben het – verrassend eensgezind – over ‘een plaats krijgen’, ‘rekening houden met geluiden van de bevolking’, ‘samenwerking’, ‘een proces van zelfontwikkeling’ en een ‘dialogoog’, ‘meespreken’, ‘luisteren’.

“Ze moeten begrijpen dat wij er ook zijn, ook al zijn we maar een kleine gemeenschap” (deelnemer Allochtonen Antwerpen)

“wij moeten ook een stukje onszelf verdedigen daarin” maar wij willen geen kaste apart worden. We willen gewoon laten zien: we zijn een stuk van de maatschappij. Jullie hebben die zo gemaakt, wij zijn daar ook bij, wij moeten daar onze erkenning krijgen.” (deelnemer Senioren Antwerpen)”

Hier lijkt sprake van een eerder ‘zachte’ invulling van participatie, waarbij de erkenning en het een plaats krijgen binnen de beleidscontext op de eerste plaats komen. Respect is de meest voorkomende waarde die door deze respondenten wordt aangehaald. Ook de ‘democratie’ wordt als waarde aangehaald, waaraan zich een heel aantal andere waarden aanhaken (zie verder, punt 5).

3.3. *Expliciete verantwoording van participatie*

Waarom participatie belangrijk is, valt in te delen in vier perspectieven. Die perspectieven geven telkens het niveau weer waarop een invloed wordt verwacht. Het gaat om de burger, het beleid, de politicus en de

samenleving. Niet geheel onverwacht verantwoordden de deelnemers participatie vooral door naar het perspectief van de burger te verwijzen. De beleidsmedewerkers richten zich vooral op het niveau van de burger en dat van het beleid en de politici halen verantwoordingen aan die op alle niveaus thuishoren, maar staan extra stil bij het perspectief van de politicus en dat van de maatschappij. In volgende tabellen trachten we per niveau de belangrijkste verantwoordingswijzen weer te geven.

Tabel 3.3: *Wijzen van verantwoording voor het belang van participatie op burgerniveau*

1. Emancipatie van de burger, eigenwaarde verhogen, zelfverwezenlijking.

“Je hebt participatie als een product, maar het is ook een proces. Dat proces is voor mensen ook heel emancipatorisch. Dat geeft mensen ook kracht. Je hebt dan mensen die denken dat ze niets zijn, niets kunnen, en dan na 5 jaar vergaderen, daarmee aan tafel zitten, met de burgemeester, zijn dat totaal andere mensen. Het waren dan zowat bange, hulpeloze mensen die dan nu zeggen dat ze ook wel eens de directeur van de school (...). En dat zijn dan eigenlijk mensen... zelfs al heb je op het einde geen resultaat, het proces zelf is ook van heel groot belang.”
(deelnemer Armen Antwerpen)

“Mensen doen dan iets, krijgen een zingevende ontwikkeling, ze krijgen ook het gevoel dat ze nog iets betekenen voor de samenleving, voor hun wijk en de vereniging en voor de mensen. De groep waarvoor ze het doen heeft er ook baat bij.”
(beleidsmedewerker OCMW Antwerpen)

2. Educatie van de burger: het leren nadenken met de regels van de democratie, het leren omgaan met elkaar in groep, het leren een mening uiten en tussenkomen in het beleid.
3. Sociaal netwerk versterken, isolement doorbreken, gezelschap bieden, zich verbonden voelen met een wijk, solidariteitversterkend.

“C'est peut-être ça aussi avec la maison de quartier, de faire revenir les gens, de les apprendre à prendre du contact. De faire baisser cet isolement. Je crois que plus on est isolé, plus on restreint les libertés. Il faut que les gens prennent place dans leur quartier et la politique doit être là aussi, c'est là qu'il faut les entendre. C'est là qu'il aurait du contact.” (politicus La Louvière)

4. Kwetsbare groepen integreren. Plaats geven aan groepen die het niet gewoon zijn gehoord te worden. Erkenning.

“Het geeft mensen meer het gevoel dat ze belangrijk zijn, dat ze meetellen, dat er naar hen geluisterd wordt, dat ze iemand zijn waar rekening mee gehouden wordt. Ik denk dat dat op zich mensen een stukje sterker maakt. We zitten met nogal wat mensen die eigenlijk de ervaring hebben dat er toch niet geluisterd wordt. Of dat er toch niet gedaan wordt wat ze vragen dat er gedaan wordt...” (beleidsmedewerker armen Antwerpen)

Tabel 3.4: *Wijzen van verantwoording voor het belang van participatie op beleidsniveau*

1. Sensibiliseren: zorgen dat het beleid voortdurend wordt wakker geschud over de invloed die bepaalde beleidsmaatregelen kunnen hebben voor een specifieke doelgroep. Erger voorkomen.
2. Kwaliteit van beleid/ van dienstverlening verbeteren, door rekening te houden met bredere, maar ook lokaler ingebedde kennis.
“Les seuls qui pouvaient mettre le doigt sur les imperfections de nos idées, c’étaient les habitants” (beleidsmedewerker Armen La Louvière)
“Finaal is de doelstelling om de dienstverlening te verbeteren. Ik denk dat we door eraan voorbij te gaan het risico loopt dat je teveel vanuit jezelf dingen voorstelt, vanuit heel goede bedoelingen, maar dat je een aantal dingen niet goed inschat, een aantal effecten. Ik denk dat je door dingen op voorhand te bespreken, je dat beter gaat kunnen. Door de dienstverlening te bespreken, dat je het effect dat je wilt bereiken, de kans ook groter is dat je dat bereikt. Omdat dat denk ik uw blikveld verruimt. Omdat je een aantal dingen ziet of hoort waar je zelf niet spontaan aan zou denken.” (beleidsmedewerker armen Antwerpen)
3. Draagvlak creëren
“Je moet toch kunnen aangeven aan alle 140.000 ouderen hoe hun bezorgdheden, hun behoeften en knelpunten worden opgenomen in dat lokaal sociaal beleid, in dat bestuur.” (beleidsmedewerker Senioren Antwerpen)

Tabel 3.5: *Wijzen van verantwoording voor het belang van participatie op niveau van de politicus*

1. Representatieve rol: de belangrijkste taak voor de politicus is er zijn voor de burger, echt luisteren en vertalen
2. Kans op herverkiezing vergroten.
“Je pense que, l’homme politique, la première chose, je pense, c’est qu’il doit avoir une légitimité populaire, une légitimité électorale, sans quoi à un moment donné, ça se retourne toujours hein...” (journalist La Louvière)

Tabel 3.6: *Wijzen van verantwoording voor het belang van participatie op samenlevingsniveau*

1. Verantwoordelijkheid nemen, engagement aangaan, iets toevoegen aan maatschappij: actief burgerschap.

“La participation citoyenne signifie s’investir au quotidien dans la société selon ses capacités et ses possibilités, parfois de petits actes apportent une “petite pierre” à toute réalisation. C’est également avoir sa part de responsabilité dans la société. Elle me paraît importante dans le sens où plus on est nombreux à s’investir, plus les choses peuvent bouger et se mettre en place, plus vite on peut arriver à des résultats. Il est donc capital de conscientiser les personnes et de les amener à être acteurs dans la société.” (deelnemer Alloctonen La Louvière)

2. Democratie verdedigen, extreem-rechts counteren, kloof met de burger overbruggen

Twee opvallende conclusies in verband met de verantwoording die aan participatie gegeven wordt: 1) het kloofdiscours is slechts heel beperkt aanwezig, 2) er zijn opvallende verschillen tussen de verantwoordingen in Antwerpen en die in La Louvière, vooral bij de politici en de beleidsmedewerkers.

In de inleiding van dit rapport haalden we de basisredenering aan die wordt samengevat als ‘de kloof tussen burger en politiek’. Die vormde één van de legitimaties voor de organisatie of het toelaten van burgerparticipatie. We stelden vast dat dit kloofdiscours een immense populariteit kent, zowel ter verklaring van de winst van extreemrechts, als de opkomst van nieuwe protestbewegingen, die beiden symptoom zouden zijn van een crisis van de representatieve democratie. Eén van onze onderzoeksvragen was dan ook of het kloofdiscours een belangrijke rol speelde in het discours over participatie in de zes bestudeerde gevalstudies. Dat blijkt niet het geval, slechts één van de respondenten vond dit een duidelijke verantwoording voor het organiseren van participatiebevorderende initiatieven.

Wel zichtbaar in de analyses zijn *de verschillende nadrukken die door politici en beleidsmedewerkers in de beide steden van ons onderzoek gelegd worden*. Waar men in Antwerpen een behoorlijk gevarieerde manier gebruikt om participatie te verantwoorden, valt in La Louvière een sterke *nadruk op de gemeenschap* op. Zowel de politici als de beleidsmedewerkers benadrukken een sociale participatie vóór een beleidsparticipatie, waarbij het emanciperen, opvoeden (‘éduquer’) en het versterken van het sociale weefsel voorop staat. Zo wordt er benadrukt dat

ieder zijn of haar mening kan en moet geven, maar dat de collectiviteit toch steeds voorop staat. De sociale cohesie en solidariteit versterken, zijn de meest vernoemde doelstellingen van participatie, samen met een nadruk op zelfverwezenlijking en erkenning. Ook wordt de rol van het middenveld veel explicieter dan in Antwerpen benoemd, de verenigingen moeten een erg grote rol spelen in het uitbreiden van het sociaal netwerk.

Verschillende verklaringen zijn hiervoor aangehaald, waarvan we er hier twee zullen bespreken. Ten eerste valt er op hoeveel consensus er is in het spreken van beleidsmensen en politici in La Louvière, waarbij vooral het sociale, de gemeenschap benadrukt wordt. Dit wordt gewijd aan de cultuur van de regio. La Louvière is een arbeidersstad bij uitstek, met een grote vertegenwoordiging van de vakbonden. Er is een heel sterke ontwikkeling van het verenigingsleven. Vooral de doelstellingen ‘éduquer’ en ‘émanciper’ die regelmatig terugkomen, worden aan het sterke middenveld gekoppeld. Een heel aantal respondenten halen ‘proximité’ aan als één van de grote waarden die in La Louvière gehuldigd worden. Dichtbij of naast de mensen dus. Ook de aanwezigheid van een grote allochtone gemeenschap heeft volgens een respondent een positieve invloed.

“Je crois qu’on a compris le problème plus tôt peut-être [dan Antwerpen] et qu’on a plus la sensibilité d’aller vers les autres. Nous avons quand même bénéficié de... ici à La Louvière, on a beaucoup d’associations qui viennent de l’étranger, des personnes d’origine étrangères, différentes cultures, et ça fait peut-être qu’on est beaucoup plus ouvert. On se parle peut-être plus, on a appris à respecter les différences, quoi.” (beleidsmedewerker La Louvière)

“à la région de La Louvière, je pense qu’il n’y a pas loin de trois cents associations différentes; ça va du club d’éleveurs de chèvres, aux collectionneurs de timbres, joueurs de cartes, hein!” (journalist Antenne Centre)

Anderzijds is er ook het verschillende partijlandschap. In la Louvière domineert de PS, en in die partij veel aandacht geschonken aan plaatselijk dienstbetoon, aan een ‘culture de proximité’. Dat is volgens sommigen nog versterkt door de komst van burgemeester Willy Taminiaux (2000-2006), die van participatie en mensen beluisteren zijn stokpaardje maakte.

“Et c’est ça qu’on voit des politiques communaux, qui ne sortent pas, par exemple... qui ne rencontrent que très peu de personnes, et qui sont peut-être de bonne qualité, je vais dire..? Qui ont une qualité, qui ont une vision... bien, ils seront sanctionnés sur le niveau électoral parce que, bon, ils n’allaient pas aux soupers, des pensionnés, le dimanche matin, par exemple, c’est un peu ça... Mais ça! Je pense que c’est une tradition encore... vive. Donc, ce côté Politique de Carnaval a peut-être tendance à disparaître, mais je ne pense pas encore... C’est bien la rencontre la plus informelle qui donne un sentiment plus positif.” (journalist Antenne Centre)

“Mais son emprunte, je dirais cette dimension d’écoute, est un peu restée... parce qu’il a gardé quelques alliés encore et après, le conseil communal, donc les échevins les politiques qui sont là, ont gardé cette habitude de faire beaucoup de rencontres avec les gens... et comme vous disiez tantôt, de rencontrer l’arrière-ban, quoi...” (beleidsmedewerker La Louvière)

3.4. *Expliciete handelingen verbonden aan participatie*

De respondenten beperken zich tot het beschrijven van de bestaande praktijk, de ‘ideale praktijk’ komt weinig aan bod. Het zijn vooral de politici die daar toch een scherper beeld van hebben. In La Louvière ligt de nadruk op respect. De politicus moet eerlijk, authentiek en transparant zijn en de eigen grenzen en die van het beleid duidelijk aangeven. Er moet naar de burger toe worden gegaan, ‘proximité’ lijkt het code-woord. Daarnaast wordt ‘luisteren’ het vaakst genoemd als te ondernemen actie.

“le responsable politique retourne chez les gens et leurs donne la Parole! Mais vraiment leurs donner la parole, hein, ce n’est pas pour brider un débat, hein, mais donner ouvertement!” (politicus La Louvière)

In Antwerpen is de verantwoordelijke politicus formeel: er moet op een veel lager niveau worden gezocht naar participatie: in concrete projecten en in informele contacten. Dat is de eerste taak van de ‘ambtenarij’, terug naar de basis. Eén beleidsmedewerker is het eens met die nadruk op concrete, alledaagse realiteit, participatie hoeft niet over theoretische concepten te gaan. Alle betrokken politici en beleidsmedewerkers

benadrukken ten slotte het belang van duidelijke spelregels en onderhandelde verwachtingen, om teleurstelling te vermijden, maar ook openheid naar de deelnemers van de participatie-initiatieven over de ‘interne keuken’ wordt genoemd.

“Informeel contacten zijn zeer belangrijk. Observeren, want vaak kunnen mensen helemaal niet zo goed zeggen ‘dit wil ik’. Informele netwerken zijn belangrijker dan formeel georganiseerde hoogmisen.” (Politicus Antwerpen)

“Ge moet op een bepaald moment wel duidelijk maken: wie stuurt? Zij mogen van mij mee in de auto zitten, maar er kan maar ene sturen, anders zit je in de gracht.” (politicus Antwerpen)

3.5. **Samenhang van participatie met de concepten democratie, vertegenwoordiging, tevredenheid en vertrouwen**

Hoewel duidelijk is hoe in de literatuur de concepten participatie, democratie, vertegenwoordiging, tevredenheid en vertrouwen samenhangen (zie ook hoofdstuk 1), is hiervan weinig terug te vinden in de verhalen van de respondenten. **Tevredenheid en vertrouwen** worden zelden verbonden met de noodzaak aan of de gevolgen van participatie. De enige vermelding die hierover werd gemaakt, kwam van een journalist bij de regionale televisie van La Louvière (Antenne Centre).

“Donc est-ce que ces mesures là ne sont pas suffisantes pour rétablir la confiance entre les citoyens dans les élus? Elles ne sont certainement pas suffisantes! Parce que si on pense que ça fait progresser de 5% la confiance, après quand vous avez une affaire comme à Charleroi, ça fait diminuer de 30% la confiance. Donc j’ai l’impression que ces mesures de consultation citoyenne font progresser la confiance légèrement, mais les affaires euh... politiques, juridiques ou politiques font régresser la confiance plus vite.” (journalist Antenne Centre)

Het concept **democratie** wordt af en toe aangehaald, zoals bij een politicus in La Louvière die ook sterk het kloofdiscours hanteert. Hij heeft het over het beschermen van de democratie, door de regels ervan aan te leren aan de burger. Dat gaat dan over luisteren, opkomen voor je mening en aanvaarden dat er verschillende meningen zijn en je niet

steeds kan krijgen wat je wilt. Het meest wordt de democratie in het verhaal betrokken door de deelnemers aan de participatie-initiatieven.

“Dat iedereen in de samenleving zijn rol kan spelen in de beleidsvorming. Dat er met iedereen rekening gehouden worden. In die zin zeggen wij ook altijd dat participatie van armen goed is voor de democratie, omdat niemand zich dat uitgesloten voelt. Als je een groep hebt die zegt dat ze nooit meetellen, dan gaan ze zich ook opzij gezet voelen. Door het feit dat je in de verenigingen toch een rol kan spelen, kan dat de democratie voor die mensen ten goede komen.”
(deelnemer Armen Antwerpen)

“Want dat is dan voor mij democratie, iedereen meekrijgen, iedereen een stukje laten bepalen in welke richting je gaat.” (deelnemer Armen Antwerpen)

De deelnemers halen de democratie aan ter verdediging van hun eigen wensen (waarden), die ‘toch vanzelfsprekend zouden moeten zijn in een democratie’: respect, participatie, vrije meningsuiting, zelfbeschikking, ruimte voor diversiteit, gelijke kansen, gelijkwaardigheid en ‘erkenning van ieder individu in zijn eigen vel’. Deze benadering van de democratie sluit goed aan bij hun ‘zachte’ definiëring van participatie: het gaat hier duidelijk om mensen die moeten samenleven, partners in de maatschappij.

Vertegenwoordiging wordt zelden expliciet zo benoemd, maar blijft toch een belangrijk impliciet thema in het spreken over participatie. En wat meer is, het wordt sterk geproblematiseerd. We hebben dit spanningsveld individu vs. collectief genoemd. Dit dilemma toont zich daarbij in twee – naast elkaar liggende – aspecten van representatie: 1) belangenbehartiging en 2) betrokken actoren.

Het spanningsveld individu vs. collectief vertaalt zich in verband met belangbehartiging in de mate waarin iemand zijn eigen belangen (individu) kan overstijgen om een collectief goed te verdedigen (collectief). Dit blijft een zeer moeilijke discussie voor de respondenten, die uiteraard bepaalt welke keuzes worden gemaakt in verband met betrokken actoren. Maar het gaat bij dit aspect voor de respondenten ook over het begrip dat mensen hebben van de regels van een (politieke) samenleving: snappen ze dat ze niet altijd hun eigen zin kunnen krijgen, dat participeren niet betekent dat hun wensen ook gehonoreerd zullen worden? Daaraan wordt door sommige respondenten het risico van

consultatie verbonden: potentieel voelen mensen zich erg gewaardeerd wanneer om hun mening gevraagd wordt, maar wat als ze zich achteraf niet meer herkennen in de uitkomsten? Heeft dat dan een afkeer van de politiek tot gevolg?

“mensen vertegenwoordigen altijd zichzelf. Ze vergeten de anderen, ze vergeten hun eigen mening te overstijgen. Dat is toch niet zo simpel.” (beleidsmedewerker Antwerpen)

Met betrekking tot de participerende actoren zitten we in de discussie deskundigheid vs. draagvlak, die een klassiek debat rond participatie vormt. Dit spanningsveld kan ook aangeduid worden als proces (doelmatigheid) vs. inhoud (ideale democratie). Daarbij neigen de beleidsmedewerkers en politici – zich bijna verontschuldiging – naar de pool van de deskundigheid als het over de praktijk gaat. Als het over de theorie van democratie gaat, wordt toch nog regelmatig gewag gemaakt van ‘alle burgers’, ‘iedereen’. Verschillende redenen maken dat er moet afgeweken worden van de ideale democratiepool. Dat niet iedereen dezelfde inbreng kán hebben is daar één van, maar ook de realiteit bepaalt de keuze. Bijvoorbeeld dat er in de praktijk toch slechts een beperkte kring van ‘bewuste’ en mondige burgers bereikt wordt, dat de burger niet langer geïnteresseerd is in ‘generieke’ discussies of beleidsthema’s en dat de opgeleide, onafhankelijke (van een vereniging) burger meer kritisch kan zijn, ook al heeft die misschien minder achterban. Het lijken dus vooral praktische ervaringen te zijn die de respondenten doen overhellen naar ‘deskundigheid’. Nochtans wordt daar ook voor gewaarschuwd.

“Je moet oppassen, die mensen die daarover bevraagd worden, armen en senioren, soms vinden die daar hun lotsbestemming in. Heel moeilijk te benoemen. Ge hebt van die mensen die nooit meegeteld hebben, die miserie hebben en plots worden die gevraagd om te praten over ‘hoe is het leven in armoede’. Zij zien daar bijna een roeping in en ze doen bijna niet anders meer, en dan zijn ze armoede-deskundige. Die groeien voor een stuk, maar soms is die groei dan ook beperkt tot alleen maar dat ding. Dat is ook wel niet juist. Dat is een spanningsveld.” (politicus Antwerpen)

“Het biedt enorme perspectieven en mijn doel was altijd, als ik ermee stop, dan moet dat in zo ‘n stroomversnelling zitten dat je het niet meer kan tegenhouden. Dat gaat achteraf misschien niet in dank worden afgenomen, politiek he, want dat is een last. Die men dus

niet meer in de hand heeft. Want vroeger, als men dat via de klassieke verenigingen speelde, waar men subsidies aan gaf, die kan men wel dom en braaf houden. Maar onafhankelijk die zullen blijven komen, met terechte vragen, die hebben geen financiële belangen, die (...) Het is inderdaad een fascinerende bedoeling. En het evolueert.”
(beleidsmedewerker Senioren Antwerpen)

3.6. *Conclusie*

Dit hoofdstuk behandelt de onderzoeksvraag over welk discours rond beleidsparticipatie gehanteerd wordt door politici, beleidsmakers en betrokken burgers in de praktijk van het OCMW van Antwerpen en het CPAS in La Louvière. De belangrijkste vaststelling is daarbij dat er nauwelijks discours is. Dat wil zeggen, de respondenten in dit onderzoek (maar ook de onderzochte documenten) vinden het concept participatie niet problematisch genoeg om er ‘woorden aan vuil te maken’, *participatie is een evidentie, die geen uitleg of verantwoording vraagt*. Ook Van Gool (2008) stelt dit vast en de populariteit van het participatieverhaal werd ook al in het eerste hoofdstuk aangehaald. Er is hier sprake van een ‘gestold’ discours.

Als er toch expliciet wordt gepeild naar een definitie en verantwoording van burgerparticipatie, dan zijn het vooral de beleidsmedewerkers en politici die de klemtoon leggen op het beïnvloeden van beleidsvorming als omschrijving, terwijl de deelnemers een veel ‘zachtere’ invulling geven: luisteren, samenwerken, iedereen een plaats geven. Eerder haalden we aan dat participatie vaak verbonden wordt aan de kloof tussen burger en politiek en dus mede past in een verhaal dat democratie benadrukt. Daarbij zijn er op basis van deze resultaten twee kanttekeningen te maken. Ten eerste wordt het kloofdiscours niet gehanteerd door de respondenten en ten tweede komt er nogal wat weerstand ten opzichte van het ‘elke burger moet participeren’-adagio dat sterk leeft bij de aanhangers van participatie als noodzaak in een democratieverhaal. Daarbij wordt sterk verdedigd dat iedere burger moet participeren op zijn/haar niveau en dat is niet steeds participatie op beleidsniveau.

De verschillende verantwoordingen die de respondenten geven voor burgerparticipatie lopen gelijk met diegenen die regelmatig aangehaald worden in de literatuur (zie hoger en bijvoorbeeld Van Gool,

2008; Butaye & Chainaye, 2003 en Loyens & Van de Walle, 2006). Opvallend in deze studie is echter het verschil tussen de toon van de verantwoordingen in Antwerpen en La Louvière. In deze laatste stad wordt veel meer benadrukt hoe participatie past in een sociale, solidariteitsbevorderende collectieve strategie. Concreet uit zich dit in het naar voren schuiven van het middenveld als belangrijkste partner en het richten van de meeste initiatieven op de toename van sociale participatie, minder dan op beleidsparticipatie. Twee aangehaalde verklaringen zijn de cultuur van de arbeidersregio en de cultuur van dienstbetoon die sterker leeft in La Louvière.

De implementatie van burgerparticipatie moet volgens de deelnemers vooral gebaseerd worden op respect. Beleidsmedewerkers en politici benadrukken de duidelijke regels en transparantie over uitkomsten en het belang van informele en ad hoc consultatie.

De discourslijnen rond participatie, democratie, vertrouwen en tevredenheid die elkaar in de literatuur en het populaire discours in de media vaak raken, zijn in het discours van de respondenten in deze studie veel minder samenhangend. Het vaakst wordt het concept democratie en bijbehorende waarden aangehaald, vooral door de deelnemers, die daarmee aansluiten bij hun 'zachtere' invulling van het concept participatie.

Zoals reeds gesteld wordt het concept burgerparticipatie nauwelijks geproblematiseerd, zodat er weinig zichtbaar discours is. Als er dan wel moeilijkheden worden aangehaald in het discours, bevinden die zich hoofdzakelijk op het niveau van allerlei representatiekwesities. Daarbij worden de spanningsvelden individu vs. collectief, deskundigheid vs. draagvlak en doelmatigheid vs. ideale democratie duidelijk zichtbaar. Dat deze dilemma's zich precies op het vlak van representatie afspelen, hoeft niet te verbazen, daar deze kwestie in essentie raakt aan de organisatie van de democratie, dat wil zeggen aan de confrontatie van de theorie rond democratie met de praktijk van de organisatie ervan (Rivero, 1986).

4. Praktijk van participatie

4.1. *Inleiding*

Dit deel bespreekt de praktijk van de zes gevalstudies. Uiteraard betreft het hier een complexe hoeveelheid materiaal. We hebben er dan ook voor gekozen om deze samen te vatten aan de hand van de door de pleitbezorgers van de burgerbeleidsparticipatie (BBP) geformuleerde verwachtingen. Die hebben we in hoofdstuk 1 vanuit vier perspectieven gepresenteerd: (1) Politieke participatie en vertegenwoordiging, (2) Instituties en lokale democratie, (3) Proces en (4) Kwaliteit beleidsuitkomsten en hun draagvlak. We herhalen bij elk van deze perspectieven nog even kort welke de verwachte gevolgen van BBP zijn.

4.2. *Politieke participatie (deelname) en vertegenwoordiging*

4.2.1. Inleiding

Burgerbeleidsparticipatie is een manier om burgers en andere belanghebbenden op voorhand en actief te betrekken bij het maken van beleid. Daarmee samen hangt de vraag in hoeverre de deelnemers aan die participatie-initiatieven een goede weergave zijn van de groep van burgers die men wilt bereiken of van wie men het oordeel wil kennen. De ‘klassieke’ onderzoeksresultaten schuiven een mannelijke deelnemer uit de middenklasse naar voren, tussen de 25 en 50 jaar oud en met hogere studies. Hoe verandert dat profiel als het gaat om participatie van kwetsbare groepen? Mensen nemen niet gelijk deel aan participatie-initiatieven, omdat ze niet kunnen (gebrek aan noodzakelijke bronnen), niet willen (gebrek aan politiek engagement of interesse) of omdat ze niet gevraagd worden (geïsoleerd netwerk van rekrutering). Wat is de motivatie voor de respondenten in deze studie? Naast motivatie van de deelnemers zelf bepalen ook bepaalde beleidskeuzes (hoe laat wordt er vergaderd? Is het een bijeenkomst waar een zekere mondigheid voor vereist is?) de selectie van de deelnemers (Stouthuysen, 2002a; De Naer, 2006). En is er zoiets als een gemeenschappelijk belang dat door deze groep deelnemers gerepresenteerd kan worden? Of spreekt ieder voor zich, vanuit de eigen standpunten, visies en noden?

4.2.2. **Waarom participeert wie?**

In het initiatief *Alloctonen Antwerpen* werden vertegenwoordigers van zes verenigingen van etnisch-culturele minderheden door de medewerkster van het OCMW zelf gecontacteerd. De gekozen verenigingen vertegenwoordigen volgens de medewerkster 'de typische' gemeenschappen. Alle zes vertegenwoordigers verklaarden zichzelf positief ten opzichte van een initiatief om overleg te plegen. De motivatie en doelstellingen zijn echter zeker niet allemaal dezelfde: een aantal vertegenwoordigers vindt dat het OCMW onvoldoende kennis heeft van hun gemeenschap en niet ingaat op specifieke behoeften. Dat maakt dat de OCMW-interventies niet aangepast zijn en onbegrip met zich meebrengen (bijvoorbeeld rond de specifieke problematiek van oorlogsslachtoffers, culturele verschillen in perceptie van 'de familie', arbeidsethiek,...). Hun grootste motivatie om naar bijeenkomsten te komen bestaat uit het informeren van het OCMW over deze specificiteit. Een aantal andere vertegenwoordigers benadrukken hun nood aan informatie en ondersteuning voor concrete dossiers. Zij hopen tijdens de bijeenkomsten de juiste mensen te leren kennen die hen kunnen antwoorden op concrete vragen. Zij verwachten dus juist informatie van het OCMW.

Ook in het initiatief *Armen Antwerpen* zijn het vooral intermediaire organisaties die het woord voeren in functie van hun doelgroep. Ook zij werden aangesproken door de verantwoordelijke medewerkers van het OCMW. Zij lijken vooral te participeren vanuit een poging om armoede op de agenda te houden, voortdurend te sensibiliseren. Samen met verenigingen waar armen het woord nemen, wordt ook vaak beroep gedaan op de ervaringsdeskundige die met de verenigingen samenwerkt.

In de andere initiatieven zijn het individuele burgers die participeren.

De leden van de structuren van *Senioren Antwerpen* hebben zich kandidaat moeten stellen onder meer na een oproep in de 'Antwerpenaar', het stadsblad. De selectie van de kandidaten is gebeurd door de medewerker van de stad, in samenspraak met het kabinet van de voorzitter van het OCMW/schepenen van Sociale Zaken. Er valt vooral op hoeveel deelnemers een 'politiek verleden' hebben: of ze zijn zelf politicus geweest, of waren bestuurlijk ambtenaar, waren vakbondsafgevaardigde of werden opgevoed in een 'politiek nest'. De deelnemers die niet

meteen al voordien aan de politiek verbonden waren, hebben dan wel weer leidinggevende functies gehad in hun professionele loopbaan. De motivatie voor hun inzet vinden zij in het op de kaart zetten van de senioren-gemeenschap, maar vaak ook 'om op de hoogte te blijven', 'om iets terug te doen', 'om bezig te blijven' en in sommige gevallen 'voor het gezelschap, omdat het leuk is om mensen rondom je te hebben'. Er wordt bij dit initiatief meermaals aangekaart dat de vertegenwoordiging van de subgroep van 55 tot 70-jarigen te beperkt is. De deelnemers aan de structuren voor senioren zijn grotendeels 65-plussers, naar eigen zeggen omdat ze na hun pensionering meer tijd vrij hebben voor dit soort bezigheden.

De *Senioren La Louvière* zijn meestal vanuit hun vereniging gevraagd om deel te nemen aan de seniorenraad. Het zijn dus reeds actieve deelnemers in het verenigingsleven, die vanuit een oprechte ongerustheid over het lot van de talrijke senioren deze taak willen opnemen. Toch is de opkomst tijdens vergaderingen erg laag en is er moeite om de leden te motiveren.

Voor de *Allochtonen La Louvière* is een oproep gelanceerd via het stadsblad en de verenigingen. Hier heeft het gemeentecollege de laatste zeg wat de uiteindelijke selectie betreft. De grootste motivatie tot deelname lijkt te zijn dat er iets kan teruggegeven worden aan de maatschappij. Het is opvallend dat er meermaals gesproken wordt van 'burgerzin' en 'stenen bijdragen'. Toch is in 2007 een nieuwe raad samengesteld, precies omdat er minder inzet zichtbaar was en de dynamiek ontbrak.

De deelnemende bewoners aan de oudergroep in *Armen La Louvière* zijn grotendeels vrouwen, waarvan ongeveer de helft werkloos is. Het is op hun eigen initiatief dat de oudergroep ontstaan is. Hun voornaamste redenen om te participeren, zijn 'om niet thuis te zitten', 'voor het gezelschap', 'om het in eigen handen te kunnen nemen' en ook wel om er persoonlijk iets uit te leren, zoals de vrouw die erg verlegen was en dacht dat een oudergroep daar wel wat in zou helpen. Op de vergaderingen worden kleine kinderen meegebracht en ook tieners die alleen thuis zitten, komen hiernaar toe, 'voor de gezelligheid'. Wat betreft de ruimere buurtwerking in St Vaast, daar blijkt het moeilijk om mensen te mobiliseren. Mensen nemen deel aan de ontspannende activiteiten, maar het blijft erg moeilijk om mensen te engageren om deel te nemen aan vergaderingen (zoals de oudergroep) of om ze warm te krijgen om zich te interesseren in de politieke besluitvorming over hun buurt.

Opvallend is dat in de gesprekken waar expliciet gevraagd werd naar vertrouwen in de (lokale-, federale-, OCMW-) overheid er ten eerste veel onduidelijkheid was over het concept vertrouwen, en ten tweede dat hoewel het merendeel van de respondenten hun vertrouwen in de overheden bestempelde als ‘eerder laag’, ze daarin geen enkele redenen zagen om niet te participeren. Van het overgrote merendeel van de geïnterviewde deelnemers kregen we een grote betrokkenheid te horen, maar ook in de praktijk (zie bijvoorbeeld de verslagen van vergaderingen) was hun engagement zichtbaar. Ondanks een laag politiek vertrouwen blijft hun betrokkenheid dus betrekkelijk hoog.

4.2.3. Representativiteit

Het participatief werken met kwetsbare doelgroepen heeft als specificiteit dat er vaker met intermediairen wordt gewerkt. Deze organisaties worden daarbij geconfronteerd met een aantal problemen in verband met representativiteit:

Ten eerste worden deze verenigingen vaak gesubsidieerd door het OCMW/stadsbestuur en soms voeren ze zelfs beleid uit. Dat maakt dat ze potentieel in een moeilijke situatie terechtkomen wanneer ze willen optreden als ‘belangengroep’. Hetzelfde geldt trouwens voor cliënten van het OCMW wanneer ze in een cliëntenraad of dergelijke zouden zetelen.

“Aan tafel zitten met de Dienst Integratie, die de subsidies deels mee controleren, dat werkt niet. Niemand durft nog iets te zeggen, er is dan geen participatie” (vereniging ECM)

Ten tweede hebben de verenigingen in *Armen Antwerpen* en *Allochtonen Antwerpen* het gevoel dat zij voor het OCMW onmisbaar zijn als brug of tussenpersoon naar hun ‘gemeenschappen’. Rechtstreekse communicatie is trouwens vaak een stuk moeilijker door de Nederlandse en institutionele taal. Toch stelt zich tegelijkertijd de vraag in hoeverre deze organisaties kunnen spreken voor hun achterban. Dit staat in sommige processen ter discussie (bijvoorbeeld *Armen Antwerpen*), opmerkelijk genoeg vooral onder impuls van de organisaties zelf, die de grenzen van hun woordvoerderschap aanhalen.

“Soms liggen de verwachtingen te hoog tegenover allochtonenorganisaties. Er wordt verwacht dat omdat ze allochtonen zijn, ze specialist zijn in alles wat met allochtonen te maken heeft. Natuurlijk is

dat niet juist, een allochtoon is geen kwaliteitslabel. Men moet mensen aanspreken in de dingen waar ze goed in zijn, waar ze actief in zijn.” (vereniging ECM)

In bijna alle projecten (behalve *Allochtonen Antwerpen* en *Armen La Louvière*) raken de verantwoordelijken voor de selectie van ‘geschikte’ participanten aan de discussie rond deskundigheid vs. draagvlak. Het blijft een immens spanningsveld voor de organisatoren van participatie-initiatieven: hoe kunnen we deelnemers vinden die een zo ruim mogelijke groep vertegenwoordigen, zodat de achterban zich ook in de genomen beslissingen kan terugvinden?

“Dus dat is enorm moeilijk, vind ik, bij het organiseren van inspraak en participatie, van ‘heb ik nu alle mensen samen gezet die er iets mee te maken hebben?’, want anders komt het zo over van ‘wat ga jij nu over ons bepalen!?’” (ambtenaar seniorenparticipatie)

Hoe meer betrokkenen bij het initiatief worden gehaald, hoe groter de groep en hoe moeilijk de communicatie en het overleg. De kans op een consensus wordt immers kleiner naargelang er meer meningen ingebracht worden. De *Senioren La Louvière* en de *Allochtonen La Louvière* werken met eerder grote groepen (meer dan 25 personen), maar signaleren niet beduidend meer problemen dan de initiatieven waar met een beperktere afvaardiging gewerkt werd.

Bij de *Senioren Antwerpen* werd net voor de onderzoeksperiode een nieuwe structuur gekozen, met een kleiner aantal deelnemers, precies omdat die grote groep niet echt werkbaar bleek te zijn. Er werd getracht strenger te selecteren, in functie van de relevantie van de deelnemers voor de voortgang van het participatieproces. Bij de samenstelling van de nieuwe Ouderenraad is expliciet gekozen om ‘onafhankelijke’ senioren aan te trekken, dat wil zeggen dat ze niet verbonden zijn aan een vereniging. Dat gebeurde onder meer met de argumentatie dat de vertegenwoordigers van de verenigingen vaak niet écht geïnteresseerd zijn en meer kwamen voor het kopje koffie dan om aan serieuze belangenbehartiging te doen. Dat de onafhankelijke leden van de ouderenraad desgevraagd weinig zicht hadden op wie hun achterban vormt en een soort van ‘universele’ senior vertegenwoordigde, is een goede illustratie van het spanningsveld deskundigheid vs. draagvlak.

Opvallend is ook de nadruk die wordt gelegd op de ‘educatie’ die deelnemers volgens een aantal procesbegeleiders (*Armen Antwerpen*, *senio-*

ren Antwerpen en La Louvière, Allochtonen La Louvière) nodig hebben omtrent eigenbelang en collectief belang. Participeren mag, en zelfs hoogstpersoonlijke belangen verdedigen, maar mensen moeten opgevoed worden omtrent de gevolgtrekking die hieruit kan gebeuren. Er wordt geluisterd door de overheden, maar het collectief belang primeert en dus kan niet elk persoonlijk probleem of standpunt in het eindresultaat zichtbaar zijn.

4.2.4. De specificiteit van participatie door kwetsbare groepen

Participatie-initiatieven opzetten voor kwetsbare groepen brengt een aantal specifieke aandachtspunten met zich mee. Zoals reeds gezegd wordt er bijvoorbeeld meer met intermediaire maatschappelijke organisaties gewerkt, die dan weer hun eigen problematiek hebben qua vertegenwoordiging (zie boven). Maar daar bovenop wordt ook aangeklaagd dat de participatie-initiatieven vaak niet aangepast worden aan de kwetsbare groepen. Deze worden dan wel uitgenodigd, maar volgens betrokkenen ook wel 'omdat dat nu zo hoort'. Vaak worden armen of allochtonen (of de hun vertegenwoordigende verenigingen) gevraagd om deel te nemen aan overleg waar ze geen expertise in hebben, en waar niet veel van hen verwacht wordt. Het woord 'excusarme' valt meermaals.

"De recyclage-arme en zo, zoals je de verplichte allochtoon in sommige middens hebt, heb je in onze middens de recyclage-arme, die dus elke keer mee is..." (beleidsmedewerkers OCMW Antwerpen)

"Je kan het zo gek niet bedenken of wij mogen opdraven. Wij zeggen ook heel dikwijls neen, en dan brengen we ook niemand mee. Dat is omdat we vinden dat het allemaal voorbereid moet kunnen zijn, dat het gefundeerd moet worden. Mensen moeten ook niet het gevoel krijgen dat ze een pop zijn die toevallig eens mag spreken." (vereniging armoede Antwerpen)

Nochtans wordt benadrukt dat juist het werken met mensen uit kwetsbare milieus extra aandacht moet krijgen op volgende vlakken:

- De 'tolk': het vraagt specialisten om te 'vertalen'
- Het tijdsbestek: vergaderingen moeten goed en langdurig voorbereid worden, op korte termijn reageren is moeilijk
- De taal
- Veiligheid: de meeste mensen in armoede spreken heel moeilijk

voor publiek. Het OCMW is voor hen betrokken partij of vaak erg bedreigend: hoe kan dit veilig gemaakt worden?

- Een paar individuele armen uitnodigen werkt niet, ze moeten voorbereid zijn om de belangen te behartigen van de hele groep, om niet enkel voor zichzelf te spreken.

4.3. *Instituties en lokale democratie*

4.3.1. **Inleiding**

Interactieve initiatieven trachten elementen van participatieve en zelfs directe democratie in een grotendeels representatief georganiseerd lokaal stelsel in te brengen. In hoeverre kunnen die elementen aansluiting vinden bij de bestaande instituties, veranderen ze die of zijn ze slechts een vluchtig fenomeen (Edelenbos & Monnikhof, 2001a)? En zullen veranderingen vooral structureel zijn (procedures, instellingen), of ook op niveau van attitudes en handelingen? Eén van de duidelijke verwachtingen is een beter wederzijds begrip tussen bestuur en burger, en een betere communicatie. Als we willen nagaan om participatie-initiatieven ook echt een wijziging in het (beter?) bestuur betekenen, zou er idealiter ten eerste een invloed moeten zijn op de processen van collectieve besluitvorming: bestaande werkwijzen en procedures zouden aangepast moeten worden. Ten tweede verwachten we gevolgen te zien in het dagdagelijkse handelen van de betrokkenen op institutioneel niveau (ambtenaren, bestuurders, en politici). Hun rollen in de (representatieve) praktijk zouden dan moeten vernieuwd worden, aangepast aan de interactieve praktijk (Edwards, 2001). De institutionele verandering die dus idealiter een gevolg is van participatie-initiatieven zullen we dus op twee vlakken proberen in te schatten: (1) verandering in de aanpak van de besluitvorming: procedures en instellingen en (2) rolopvattingen van politici en ambtenaren. Hierbij moet uiteraard in gedachten worden gehouden dat het inschatten van 'verandering' niet vanzelfsprekend is in dit soort onderzoek en dat hun doorwerking in de beleidsvoering moeilijk is in te schatten, daar de meeste projecten nog niet afgelopen zijn.

4.3.2. **Gewijzigde patronen in de besluitvorming**

Het valt op dat in elk van de zes gevalstudies is gekozen voor een klassieke vergadermethodiek. Nergens is getracht op een andere manier te

zoeken naar een instrument dat misschien meer aangepast is aan de doelstellingen. De nadruk op vergaderen is niet de enige erfenis vanuit de ‘klassieke’ bestuursvormen, voor *Senioren Antwerpen* en *Alloctonen La Louvière* geldt dat bijvoorbeeld ook voor de overlegstructuren, waarbij een dagelijks bestuur de vergaderingen voorbereidt, waarbij er gewerkt wordt met werkgroepen en subcommissies. Een sterk hiërarchisch model dat erg professioneel oogt, maar dat bij de deelnemers vaak leidt tot verwarring. Wie doet wat op welk niveau? Waar wordt welk thema besproken?

“Ik heb dan ook gezien wanneer dat voorgesteld werd binnen de werkgroep dat sommige mensen daar niet aan uit konden. Nog niet kritisch waren, maar gewoon ‘hoe zit dat in elkaar?’, ‘in welke groep zit ik dan?’ en ‘waarom zit ik dan daar?’ en ‘hebben ze dan hetzelfde daar, dat thema?’. Goh, dat is moeilijk hoor, voor mij ook. Het is niet dat ik alles versta.” (senior)

“Les nouveaux conseillers sont un peu perdus et ne comprennent pas toujours lors des réunions, il serait intéressant d’organiser une séance d’information ou mini formation sur le fonctionnement du CCLCM et de la Ville.” (verslag Alloctonen La Louvière, 2008)

Een aantal keer wordt ook vermeld dat de gecreëerde structuren een maat voor niets zijn: je moet nog steeds de juiste mensen kennen om tot het hoogste niveau door te dringen, om je stem te laten horen. Dat is iets wat voor vele respondenten herkenbaar is, dat er naast de officiële inspraakorganen vaak een parallel circuit bestaat van informele ontmoetingen en informatie-uitwisseling, dat vaak veel krachtigere resultaten heeft dan het formele circuit.

Voor de zes gevalstudies geldt ook dat ook de klassieke communicatiestructuren gevolgd worden (bijvoorbeeld vergaderverslagen in de vorm van aanwezigheid, agenda, bespreking en varia). Daarbij hoort ook de erfenis van de institutionele taal. Onder de titel communicatie bespreken we dit verder nog.

Dat de OCMW/CPAS (maar ook de gemeentebesturen) nogal te lijden hebben onder hun vaak logge, hiërarchieke structuur en volgens de respondenten bureaucratische wekwijze, vertaalt zich vooral in de manier waarop voorstellen vanuit de participatie-initiatieven geofficialiseerd moeten worden: men verwacht lijvige dossiers en adviezen, met specifieke opmaak en structuur. Zowel de *Alloctonen Antwerpen*, de *Senioren*

Antwerpen als de *Senioren La Louvière* geven aan dat dit hun petje vaak te boven gaat: dat ze noch de mankracht en de middelen, noch de knowhow hebben om een ‘juist’ advies te geven of een ‘krachtig’ dossier in te dienen.

Zijn de initiatieven ondertussen ingebed geraakt in de klassieke besluitvorming van het OCMW/CPAS/de stad? Welke resultaatsverbintenis gaan de organiserende instanties aan, dat wil zeggen, wat wordt er gezegd dat er gedaan wordt met de resultaten van de participatie-initiatieven?

Sommige initiatieven werden wel institutioneel ingebed: ze kregen de status van officiële organen (zoals de ‘conseils’ in La Louvière, zoals de ouderenraad in Antwerpen). Deze organen hebben statuten met daarin allerlei regels met betrekking tot de leden, de stemprocedures en de verplichtingen. Toch is ook hier – net als bij de overige drie initiatieven – heel weinig duidelijkheid over het mandaat van de initiatieven, over de resultaatsverbintenis die politici aangaan (wat doen we ermee?) en over de rol die ze zal toegekend worden in de beleidsvorming (wanneer worden ze geconsulteerd?). Ook al worden sommige initiatieven ‘adviserend’ genoemd, dan nog is erg weinig transparant in hoeverre de overheden iets zullen doen met die adviezen. Daarbij valt ook vooral op hoe weinig feedback er wordt gegeven over de weg die de resultaten van de participatie-initiatieven na aflevering afleggen.

“Het zijn allemaal adviezen die gegeven worden, daar wordt niet naar gekeken, daar komt geen antwoord op. Ik denk dat dat veel frustraties meebrengt.” (senior)

“Het is altijd éénrichtingsverkeer naar boven toe, de stad en het OCMW vragen ons nooit iets” (senior)

Voor de *Senioren Antwerpen* geldt dat de constitutionele inbedding zich nog op een hoger niveau afspeelt. Het decreet over seniorenparticipatie van 2003 bepaalt immers de verplichting om een ouderenraad in te richten en de daarbij horende modaliteiten. Nochtans is het tot op heden wachten op de uitvoeringsbesluiten bij dit decreet. De boodschappen van op het Vlaamse niveau omtrent het mandaat van deze raden zijn dus behoorlijk ambigue.

Tenslotte weerklinkt vooral in het initiatief *Allochtonen Antwerpen* en *Armen Antwerpen* de stelling dat men nog kan trachten participatie-initiatieven op poten te zetten, als het politieke klimaat door andere

beleidsbeslissingen negatief wordt gepercipieerd, dan is er geen vertrouwen in de goede bedoelingen van de overheden.

In Allochtonen Antwerpen heeft het grote merendeel van de verenigingen het gevoel dat de houding van de stad naar de allochtonenbewegingen toe zeer wantrouwend is geworden het laatste anderhalf jaar. Ze voelen zich niet serieus genomen. Toch benadrukken ze dat binnen het OCMW wel mensen met goede (participatie)bedoelingen zitten, maar doordat ze zich niet helemaal als vol aanzien voelen, slaat dat over op het OCMW, door de sterke verwevenheid van stad (sociale zaken) en OCMW. En ondertussen bemerken ze ook wel een verstrakking van het OCMW-beleid: er wordt 'massaal' veel allochtonen geschrappt om schijnbaar 'onredelijke' redenen. Door die vervelende sfeer zijn ze niet erg geneigd om heel enthousiast te worden van 'het zoveelste' initiatief om participatie te bevorderen. De 'inmenging' van de stad in de geplande stuurgroep werd dan ook argwanend bekeken

"... aan tafel zitten met DIA [Dienst Integratie stad Antwerpen], die de subsidies deels mee controleren, dat werkt niet. Niemand durft nog iets te zeggen, er is dan geen participatie." (vereniging ECM Antwerpen)

Ook de Armen Antwerpen geven aan dat een bepaalde sfeer tegenover mensen in armoede het vertrouwen van de verenigingen waar armen het woord nemen niet altijd ten goede komen.

"Er is ook weer heel sterk de trend van 'voor wat hoort wat'. In het OCMW zijn er heel veel schorsingen en automatische schorsingen. Ze hebben het niet graag dat we het zeggen, maar we hebben genoeg voorbeelden van mensen die geschorst worden bij de RVA, naar het OCMW gaan en daar automatisch ook geschorst worden." (vereniging armoede Antwerpen)

4.3.3. Rolopvattingen door politici en ambtenaren

De rolopvattingen van de **politici** tonen zich zowel tijdens het proces als in functie van de wijze van omgaan met de resultaten van de participatie-initiatieven.

In het initiatief *Allochtonen Antwerpen* en *Armen la Louvière* zijn geen politici (of de vertegenwoordigers van het politieke niveau) actief betrokken. Bij de *Senioren Antwerpen* en de *Armen Antwerpen* komen sporadisch politiek betrokkenen een kijkje nemen. In de 'conseils' van

de *Senioren La Louvière* en de *Allochtonen La Louvière* zetelt de voorzitter van het OCMW steeds zelfs en, afgaande op de verslagen van bijeenkomsten, komt ze ook meestal mee vergaderen. Het is enkel in deze twee laatste gevallen dat deze politica heel expliciet het belang van haar aanwezigheid inschat: om meteen te kunnen aangeven wat de grenzen zijn, wat kan lukken en wat niet. In deze ‘conseils’ zitten – statutair bepaald – ook steeds de gemeenteraadsleden die tot de groep senioren of allochtonen behoren.

Wat betreft de wijze van omgaan met resultaten kunnen politici een besluit nemen zonder de resultaten van participatie mee te nemen, kunnen ze een compromis formuleren dat voor de deelnemers herkenbaar is en zoveel mogelijk aan de maatschappelijke voorkeuren tegemoet komt of kunnen ze de resultaten gewoon in hun geheel overnemen (Edwards, 2001).

Voor de *Allochtonen Antwerpen* kunnen we dit onderdeel niet onderzoeken, daar er weinig concrete resultaten zijn van het voorbereidend overleg tussen de verenigingen. Voor de *Senioren Antwerpen* is erg onduidelijk in hoeverre rekening gehouden wordt met de adviezen en voorstellen. In verslagen van het college blijkt dat er steeds ‘akte’ wordt genomen van de adviezen, maar hun verdere traject is erg onduidelijk. De Antwerpse Ouderenraad (AOR) wordt op politiek niveau onvoldoende serieus genomen, volgens de senioren. Hoewel Antwerpen qua structuur een voortrekkersrol heeft, vinden de meeste senioren dat de politieke interesse zeer matig is. Er komt weinig reactie op adviezen van de AOR. Ook het feit dat er vanuit de politiek weinig advies gevraagd wordt aan de AOR, dat ze niet echt geraadpleegd worden, getuigt voor de senioren van een gebrek aan belangstelling en opnieuw, het niet serieus nemen. Eén van de verantwoordelijken ziet zelfs een strategisch manoeuvre in het niet verhelderen welk mandaat de AOR eigenlijk heeft door de politici.

*“ Adviezen, allemaal adviezen. Maar wat daarmee gebeurt?”
(senior)*

“Als ik bijvoorbeeld zie de Ouderenraad, daar heeft nog nooit een schepen van de stad Antwerpen op de seniorenraad gezeten om te zeggen: ‘kijk eens, ik kom contact opnemen met de senioren om te laten zien dat de seniorenraad er voor mij is’. Neen.” (senior)

“Ik denk dat ze beginnen inzien op het stadhuis dat dat een politieke drukkingsgroep kan zijn (...) Dus als ze die te machtig maken... Langs de ene kant zeggen ze: ‘kom maar af!’, maar langs de andere kant: ‘we moeten die mannen toch een beetje loemp houden’, dat kan best zijn. Dat is politiek he.” (verantwoordelijke seniorenparticipatie)

Voor de Armen Antwerpen ligt het iets genuanceerder. Zij zijn tevreden dat ze worden uitgenodigd, omdat ze dan tenminste op de hoogte zijn.

“Als we het allemaal niet hadden gedaan, waar hadden we dan gestaan. Ik denk dat het makkelijker is om een paar ergere dingen te voorkomen. Het feit dat je al in die kanalen zit, zorgt er ook voor dat je af en toe iets opvangt, dat er iets te gebeuren staat en dan kan je al informeel, of... een stuk sensibiliseren bijna.” (vereniging armen Antwerpen)

Over hoe de politici uiteindelijk omgaan met de resultaten van hun participatie is vooral erg veel onduidelijkheid. Zo is er de participatie in het opstellen van het Lokaal Sociaal Beleidsplan (LSB), waar de verenigingen waar armen het woord nemen sterk vertegenwoordigd zijn. Het proces verloopt ‘schitterend’, met de doelstelling heel ruim te beginnen; met ‘dromen’, om dan tot SMART-doelstellingen¹⁵ te komen. Er wordt voldoende tijd vrijgemaakt, er kan inhoudelijk voldoende diep gewerkt worden, heel diverse betrokkenen zitten rond de tafel en onderhandelen met elkaar. De verenigingen investeren veel tijd en mankracht in de participatie. De resultaten zijn volgens beide respondenten realistische compromissen. Tot bij de – zeer kort van tevoren aangekondigde – voorstelling van het LSB-plan plotseling nog weinig zichtbaar is van wat er in alle werkgroepen besproken is.

“... en dan kregen we een voorstelling van de resultaten. Wij waren enorm teleurgesteld. In die werkgroepen hadden wij echt enorm veel tijd gestoken, met vijf verenigingen overlegd... Dat was allemaal redelijk ‘smart’ uitgeschreven, niet door ons, maar door de stad, en dat was allemaal weggeveegd... Ik vermoed dat ze het bewust zo vaag hebben gehouden, omdat het nadien nog op de gemeenteraad moest komen.” (vereniging armen Antwerpen)

¹⁵ SMART: specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden.

In het initiatief *Senioren La Louvière* is er intern een soort van opvolgingscommissie voorzien, die in het oog houdt of de werkpunten die geformuleerd zijn door de conseil ook hun uitvoering krijgen. De betrokken politici lijken wel geïnteresseerd in de voorstellen en er wordt bij mondjesmaat naar gehandeld.

Bij de *Allochtonen La Louvière* wordt bijna elk voorstel van de conseil goedgekeurd door de gemeenteraad en de voorzitter van het CPAS. Daarbij moet wel verduidelijkt worden dat de conseil tegenwoordig bijna alleen instaat voor de organisatie van activiteiten rondom multiculturaliteit. Er worden dus weinig politiek getinte voorstellen gedaan.

In het initiatief *Armen La Louvière* lijken de resultaten van de participatie die een politieke impact hebben (infrastructuurwerken, extra middelen) meestal wel opgepikt te worden door de politici. Het lijkt meer de ambtenarij te zijn die hier minder rekening mee houdt (zie verder).

Voor de *Senioren Antwerpen* klagen het gevoel aan dat de participatieprocessen af en toe sterk doorkruist worden door de politici. Ze schetsen een beeld waarin de ouderenraad haar 'ding mag doen', tenzij dit niet past in de plannen van hogerhand. Dan wordt er 'ingebroken' in het proces. Voorbeelden zijn de discussie rond het organiseren van de 'dag van de Antwerpse senior', die reeds gepland was door de ouderenraad, maar – wegens niet voldoende voorbereid – afgelast werd door de kabinetsmedewerker van de voorzitter van het OCMW. Een ander voorbeeld is voor de senioren de onduidelijkheid over participatie aan een 'denkweekend' van het OCMW. Een aantal senioren werd gevraagd mee te gaan op dit belangrijke beslissingsweekend, maar het was – zowel voor deelnemers als voor achterblijvers – erg onduidelijk waarom precies zij werden meegevraagd en anderen niet. De discretie die hen achteraf werd opgelegd over wat er op het weekend besproken was, schoot verschillende andere leden van de ouderenraad in het verkeerde keelgat.

"Ik heb de indruk dat die inspraakstructuren er wel mogen zijn maar dat ze ook niet echt erkend worden als waardevol." (begeleider seniorenparticipatie Antwerpen)

"Voor de meeste politiciers is de Seniorenraad... oh, dat is een speelgoedje voor de ouderen, geef ze dat en ze zwijgen. Om te sussen en dat is eigenlijk een verkeerde instelling." (senior Antwerpen)

De nauw betrokken **ambtenaren** geven aan dat zij steeds vaker geneigd zijn om 'hun' doelgroep te consulteren of te informeren. Vooral de *Armen Antwerpen* en de *Senioren La Louvière* geven aan dat zij vinden dat ze zeker op de kaart staan voor de beleidsmedewerkers. Opvallend is dat de meest overtuigde participatiebegeleiders ook diegenen zijn die in hun opdracht expliciet ruimte krijgen om dit proces te begeleiden (*Senioren Antwerpen, Senioren La Louvière, Armen La Louvière, Allochtonen La Louvière*).

De ambtenaren in *Armen La Louvière* geven aan dat ze doorheen de participatieprocessen de meerwaarde van participatie hebben aangevoeld. In de cité jardin van St Vaast werden door de gemeente steeds opnieuw herstellingen uitgevoerd aan de gebouwen en geschilderd, waarna er steeds weer sprake was van vandalisme. Tot de buurtbewoners actief betrokken werden bij de keuzes die gemaakt moesten worden, toen werd het vandalisme beduidend minder. Doordat de bewoners uitgebreid geconsulteerd werden over de locatie van de kinderspeeltuin, wordt deze ondertussen nog steeds gebruikt en zelfs verzorgd door de buurtbewoners. Daarbij wordt wel gesteld dat het vooral de nauw betrokken ambtenaren zijn die de noodzaak van participatie inzien. Na een lang buurtonderzoek over de locatie van een voetbalveldje, besliste de dienst infrastructuur van de stad het pleintje toch te installeren daar waar de buurtbewoners dat absoluut niet zagen zitten. Het heeft de participatieprocesbegeleiders heel veel moeite gekost om de dienst ervan te overtuigen het –iets duurder – plan van de bewoners uit te voeren.

Niet iedereen is ervan overtuigd dat de ambtenaren helemaal mee zijn in de participatiegedachte, en dat wordt geweten aan twee dingen: het bastion OCMW en de angst van de ambtenarij voor doelgroepen die ze niet kennen.

Het Bastion OCMW wordt door de *Armen Antwerpen* beschreven als een mastodont waarin de bureaucratie overheerst, waarin de hiërarchie voor vertraging zorgt en waarin door de verenigingen nog steeds een weerstand wordt gevoeld om de 'interne keuken' van het OCMW te delen met cliënten. De beslissingsprocedures en dergelijke worden liever niet tot in detail blootgelegd wanneer er cliënten bij zijn (zoals wanneer mensen in armoede participeren aan de vergaderingen).

Eén hypothese over het moeilijk lopen van het participeren van de doelgroepen wordt door een politicus gelegd bij de ambtenaren zelf:

“De ambtenaren, het middle management, die moeten gaan kijken op de werkoloer. Daar wordt er wel geparticipeerd. (...) Veel blabla, ik verwijt hun dat ze niet naar de werkoloer gaan kijken. De drempel die voor armen geldt naar het beleid toe, die geldt ook voor de middenlaag naar de armen toe, ze zijn bang.” (politicus Antwerpen)

4.4. *Proces*

4.4.1. **Inleiding**

Voor het thema ‘snelheid van besluitvorming’ krijgt in de literatuur aandacht in verband met het participatieproces. Dat kan daarbij, zoals reeds gesteld, in twee richtingen gaan: trager of sneller. De communicatie in participatieprocessen speelt een cruciale rol en kan meespelen in het vertragen of versnellen van de besluitvorming. Ook de vrijgemaakte middelen bepalen het proces: hoeveel er geïnvesteerd wordt naar procesbegeleiding toe, hoeveel ‘energie’ de betrokkenen kunnen vrijmaken en uiteraard hoeveel geld er kan worden vrijgemaakt om de onderhandelde voorstellen ook daadwerkelijk in realiteit om te zetten. De rol van de procesbegeleider tenslotte, is volgens de literatuur van zeer grote betekenis voor het verloop van de participatie.

4.4.2. **Snelheid en communicatie**

Ook al verwacht men in de literatuur soms ook snellere besluitvorming als er participatie aan te pas komt, dat is zeker niet het geval voor de zes gevalstudies in dit onderzoek. Voor de onafhankelijke structuren zoals *Senioren Antwerpen en La Louvière* en *Allochtonen La Louvière*, geldt dat het beleid slechts zelden een beroep doet op deze raden. De besluitvorming wordt dus ook niet meteen beïnvloed. Wanneer er toch een advies gevraagd wordt, moet dit vaak heel snel geformuleerd worden, wat ervoor zorgt dat deze structuren zich moeten ‘forceren’ en een aantal procedures overslaan om hieraan tegemoet te komen. Dat laatste geldt zeker ook voor *Armen Antwerpen*, die regelmatig geconsulteerd worden, maar als ze daarop ingaan, zelden aan de armen zelf advies kunnen vragen, maar er in hun functie van vertegenwoordiger – vaak wat tegen hun zin – op ingaan. Want als ze vragen beginnen te weigeren – wat ze overigens ook wel doen – weten ze nooit of ze de volgende

keer nog wel zullen gevraagd worden. In die optiek vermelden ze ook een valkuil, in de vorm van de redering: ‘we geven ze kansen om te participeren, als zij daar niet op ingaan, is dat hun eigen verantwoordelijkheid’. Zoals reeds aangehaald vinden deze verenigingen dat juist de ‘politieke’ snelheid van de meeste participatie-initiatieven onoverkomelijk is als er gewerkt moet worden met mensen die meer voorbereidingstijd nodig hebben, zoals armen en allochtonen. Voor de initiatieven *Armen La Louvière* en *Allochtonen Antwerpen* geldt dat participeren een traag proces is, van eerst en vooral agenda’s afstemmen, en heen-en-weer overleg tussen alle niveaus.

“Seul on va plus vite, mais ensemble on va plus loin. C’est un travail difficile, plus embêtant, plus lent, mais s’ils sont associés, ça devient aussi leur projet.” (beleidsmedewerker armen La Louvière)

De oplossing die wordt gesuggereerd door het steeds in snelheid gepakt worden van sommige doelgroepen, wordt gezien in een zorgvuldige ‘participatieplanning’: een aantal thema’s kiezen en daar een jaar rond werken, zodat dit zorgvuldig kan worden voorbereid. Dit in tegenstelling tot het ad hoc adviezen vragen over zeer diverse thema’s.

Onder de noemer ‘snelheid’ valt tenslotte nog de snelheid waarmee geconsulteerd wordt. In welk stadium worden voorstellen van bovenaf voorgelegd aan de participanten? Is het plan al volledig uitgewerkt en kan er enkel nog commentaar op geleverd worden, of moet het nog helemaal uitgedacht worden? We zullen hier verder op ingaan onder de titel ‘procesbegeleiding’.

Het blijkt dat snelheid vooral verbonden is aan communicatie. Ervoor zorgen dat alle betrokkenen van evenveel op de hoogte zijn, is een grote inspanning in alle zes gevallen. Meer nog dan de traagheid van het hele proces, is die communicatie voor de respondenten cruciaal.

In het project *Allochtonen Antwerpen* werd het aflassen van de stuurgroep ECM door veel betrokkenen als erg demotiverend ervaren. Ze voelden zich niet serieus genomen, de ene keer mogen ze participeren, een paar maand later niet meer. Toch blijkt dat het vooral de onduidelijke communicatie omtrent het stopzetten van de stuurgroep het meest blijft hangen. Eerlijk en open communiceren wordt door de betrokkenen als een kwestie van respect bekeken. Ze voelen zich niet gelijkwaardig behandeld, als een deel van de informatie wordt achtergehouden of onlogisch is.

Ook bij de *Senioren Antwerpen* is communicatie, zoals reeds beschreven, een gevoelig punt. Dat betreft de communicatie van de politici en medewerkers naar de raad toe, maar ook de interne structuren.

“Wat ik merk is dat die [voorzitter werkgroep] te weinig terugkoppelt. Dus wat ik probeer is ook die dingen... want dan krijg je ook verschillende snelheden. Dat vind ik enorm moeilijk in die werkgroep, mensen die van niets op de hoogte zijn, mensen die een beetje op de hoogte zijn en dan krijg je die voorzitter die heel veel weet, die voelt zich daar goed bij.” (ambtenaar seniorenparticipatie)

Ook bij de *Senioren La Louvière* is het vooral de voorzitter die wordt aangesproken, die van alles op de hoogte is. Wat daarvan precies wordt doorgegeven aan de raad, is niet helemaal duidelijk. Het probleem stelt zich iets minder dan in Antwerpen, omdat van de 37 leden gemiddeld ongeveer zes leden komen opdagen op de vergaderingen. Of de beperkte motivatie van de raadsleden iets te maken heeft met gebrekige communicatie, is niet duidelijk.

Voor de *Armen Antwerpen* is het dan weer erg onduidelijk wie moet aangesproken worden over welk thema. Dat is deels te verklaren door het feit dat zij in vele overlegmomenten betrokken worden en dus verschillende aanspreekpunten hebben. Een voorbeeld is een brochure rond schuldbemiddeling die samen met de betrokken diensthoofden van het OCMW gemaakt werd. Die was afgewerkt in april 2007 en eind 2007 was hij nog steeds niet gedrukt. Er werd daarover meermaals gebeld, maar steeds hing het van iemand anders af wanneer de folder er zou komen.

“Maar als je dan al zoveel moeite moet doen voor een folder, dan kan je ook niet verwachten dat de mensen gemotiveerd zijn. Het is een mes dat aan twee kanten snijdt.” (vereniging armen Antwerpen)

Bij de *Armen La Louvière* is communicatie vooral een kwestie van herhaling. In de oudergroep, die regelmatig verschilt qua samenstelling, loopt het communiceren traag, doordat er thema's vaak steeds opnieuw besproken moeten worden, doordat misverstanden uit de weg moeten geruimd worden. In dit project gaat er veel aandacht naar communicatie op maat van de doelgroep: recht doorzee, sober en concreet.

In het algemeen kan gesteld worden dat de institutionele taal een grote barrière is voor de deelnemers aan participatieprocessen. Dat geldt voor armen en allochtonen, maar ook de senioren halen aan dat de

manier waarop dingen gezegd worden hun petje soms te boven gaat. Er wordt in geen enkele van de zes gevalstudies (met een lichte uitzondering voor *Armen La Louvière*) werk gemaakt van een vertaalslag naar een ‘ments taal’. Steeds wordt in de vergaderverslagen de terminologie gebruikt die in de gemeente of in de administratie van het OCMW gebezigd wordt. Daarbij komt ook nog de gewoonte om heel veel papier te produceren, zodat sommige vergaderverslagen vergezeld worden van 100 extra pagina’s bijlage (zie bijvoorbeeld *Senioren Antwerpen*). De procesbegeleiders benadrukken dat het een moeilijk evenwicht is tussen informeren en verdrinken in de informatie.

4.4.3. Middelen

Volgens de respondenten in dit onderzoek zijn voldoende middelen een absolute voorwaarde om participatieprocessen te doen slagen. Daarbij gaat het zowel om mankracht als om financiële middelen. Het gebrek aan middelen toont zich daarbij in de beide ‘kampen’: zowel bij de deelnemers als bij de begeleiders. Het is erg opvallend dat in La Louvière veel meer middelen worden vrijgemaakt. De *Allochtonen La Louvière* hebben bijvoorbeeld één voltijdse procesbegeleidster, de *Senioren La Louvière* hebben halftijds iemand te beschikking. Deze persoon staat ook in voor de administratie. In het project *Armen La Louvière* zijn in St Vaast vier animatoren beschikbaar, aangevuld met een deeltijds sociaal assistente van het CPAS. De beschikbare financiële middelen worden per activiteit/project toegekend, maar zijn volgens de deelnemers ruimschoots voldoende. In Antwerpen zijn het vooral de *Allochtonen Antwerpen* en de *Armen Antwerpen*, de verenigingen die een doelgroep vertegenwoordigen dus, die te weinig middelen hebben om voluit te kunnen investeren in participatieprocessen.

“Hetzelfde geldt voor het OCMW, er is veel te doen, er zijn veel mogelijkheden, in principe zouden wij het initiatief kunnen nemen om iets te vragen. Maar om iets te vragen is er echter veel tijd en werk nodig, het moet allemaal in de juiste vorm en het juiste dossier. Dus daarom is er een probleem met die participatie. Daar hebben we eigenlijk te weinig middelen voor. Dat is toch wel een cruciaal probleem. Het is ook niet iets dat je in de dagelijkse werking kan inschakelen, daar zijn extra middelen voor nodig.” (vereniging ECM)

De procesbegeleiding van een participatie-initiatief is niet iets wat in de marge kan als je het goed wilt doen, vinden de begeleiders. Velen onder

hen vinden dat ze in hun takenpakket onvoldoende tijd krijgen om op een serieuze manier inspraakprocessen te begeleiden. Dat wordt beaamd door de verenigingen van armen in Antwerpen en de allochtonen, die op de werkvloer de gevolgen zien van een beleid dat te weinig middelen voorziet.

“Vooral het gebrek aan middelen zorgt voor de weinige resultaten. Nochtans kan er wel geld vrijgemaakt worden voor sommige ‘prestige-projecten’. Je botst vaak op ‘we willen wel, maar we hebben de middelen niet’. Ze zeggen dat het in orde komt, maar wanneer het tot de uitwerking komt...” (vereniging armen Antwerpen)

“En als je dan in de benedenkring komt, zeggen de mensen dat ze er geen tijd voor hebben e.d. Ze schuiven dat gewoon opzij. Er is een verschil tussen wat ze boven willen en wat ze beneden willen en omgekeerd.” (vereniging armen Antwerpen)

Het gebrek aan middelen neemt soms zelfs schrijnende vormen aan, zoals in het geval van de *Armen La Louvière*, waar de bijeenkomsten van de oudergroep plaatsvinden in een lokaal van het sociale woningblok waar de schimmel op de muren staat en een geïmproviseerde wc moet worden gebruikt.

Bij de *Senioren Antwerpen* werden dan wel weer middelen vrijgemaakt voor de opleiding van de deelnemers. De seniorendienst van de stad Antwerpen en een externe opleidingsdienst verzorgden tussen maart en juni 2007 vier lessenreeksen met als onderwerpen: ‘Regelgeving betreffende beleidsparticipatie van senioren’, ‘Informatie over de positie van de senioren in de samenleving’, ‘kennis en vaardigheden betreffende inspraak en participatie’ en ‘Communicatie en vergaderen’. Deze mogelijkheden tot opleiding konden rekenen op een matige interesse, maar de respondenten die deelnamen vonden het een prima initiatief.

4.4.4. Procesbegeleiding

“Les travailleurs de rue, les animateurs, c’est eux qui sont le trait d’union entre les citoyens et les institutions publiques. Si ce lien n’est pas fait par chez nous, alors qui d’autre va le faire?” (beleidsmedewerker armen La Louvière)

Het is opvallend hoe in alle gevalstudies de begeleiders beschreven worden als competent, sympathiek en betrokken, terwijl er tegelijkertijd wel wat problemen gesignaleerd worden. Die worden extern aan

de begeleider geattribueerd, 'zij kunnen er niet zoveel aan doen', het is de instelling/overheid die de problemen veroorzaakt. Het is precies dit spanningsveld dat door een aantal begeleiders als problematisch wordt gezien. Als werknemer van de organiserende overheid hebben zij een verplichting naar hun 'baas' toe, maar zij dragen ondertussen ook medeverantwoordelijkheid voor het proces en dus voor de belangen van de doelgroepen. Zij voelen zich vaak tussen twee vuren geplaatst en worden langs twee kanten met conflicterende agenda's belaagd.

Verder is vooral in het initiatief *Allochtonen Antwerpen*, dat vroegtijdig werd afgeblazen sprake van een zeer moeilijke procesbegeleiding. Doorheen het proces is geen van beide partijen (procesbegeleidster en deelnemers) er helemaal in geslaagd de precieze bedoelingen en verwachtingen helder te communiceren. Dat had tot gevolg dat er vragen gesteld werden over de motivatie van de deelnemers, omdat er niet op uitnodigingen en dergelijke gereageerd werd, terwijl de verenigingen zeggen ofwel geen tijd te hebben gehad, of op den duur niet meer te weten wat er van hen verwacht werd.

De procesbegeleiding is in de meeste van de zes gevallen een vreemd gegeven: deze initiatieven zijn allemaal top-down ontstaan (op de oudergroep bij *Armen La Louvière* na). Ze zijn alle ontstaan op initiatief van de lokale overheden in dit onderzoek en worden door hen ontwikkeld. En toch valt eens te meer op dat er dus wel degelijk verschillende initiatieven georganiseerd worden, maar dat deze niet worden 'gebruikt'. Als we immers willen nagaan wat de snelheid is waarmee geconsulteerd wordt, blijkt dat er zelden vragen om advies worden gesteld van de overheden naar de participanten aan de initiatieven toe (met uitzondering van de werkgroep middelen bij de *Armen Antwerpen* en de wijkwerking in *Armen La Louvière*). Het is dan de vraag welke rol de procesbegeleiders in dit soort van hogerhand uit georganiseerde processen krijgen: moeten zij de zaak controleren? In toom houden? (zie ook De Rynck, 2007). In dit verband kan ook nog worden vermeld dat vooral de raden die door de lokale overheden worden opgericht, een vrij onduidelijk mandaat hebben. Naast een beleidsparticiperende insteek, lijkt van hen ook een actieve rol naar de achterban te worden verwacht. Dat betreft dan niet enkel het consulteren van die achterban, maar ook het informeren over het beleid van stad/OCMW/CPAS, het organiseren van activiteiten, het integreren van de doelgroep in de maatschappij,... De sterk gestructureerde, georganiseerde en geprofes-

sionaliseerde raden fungeren dus tegelijkertijd op het middenveld, als een soort van vereniging. Dat maakt de taken van de procesbegeleiding in deze misschien nog onduidelijker: welke rol hebben zij in de andere taken dan beleidsparticipatie te spelen?

4.4.5. Participatieperspectief

Vanuit de onderzochte praktijk van de zes gevalstudies vullen we onder de noemer 'proces' het participatieperspectief van de deelnemers aan. Dat betreft hun opstelling naar het participatieproces toe, de manier waarop ze hun doelstellingen willen bereiken. Hier zouden we kunnen spreken van het dilemma tegenstander vs. partner. Sommige respondenten stellen zich vragen over wat de beste werkwijze is om hun stem te laten doorklinken in het beleid, is dat het voor een blok stellen van de beleidsmakers en met veel ruchtbaarheid op tafel slaan? Of is het zinvoller om een partnerrelatie aan te nemen, waarin op een passievere manier getracht wordt in te voegen in het beleid, om zo resultaten te boeken?

In dit onderzoek zijn beide polen vertegenwoordigd. De *Armen Antwerpen*, en alle deelnemers aan de *initiatieven in La Louvière* kiezen voor een eerder coöperatieve opstelling. Zij willen het beleid niet voor het hoofd stoten en proberen door een prettige samenwerking het nodige begrip voor hun doelgroep los te weken.

"Participer oui, mais il ne faut pas tomber dans le travers. Revendicatif, nous ne sommes pas, ce n'est pas notre rôle. Nous ne sommes pas là pour revendiquer, avant l'hôtel de ville, avec des drapeaux..."
(deelnemer Senioren La Louvière)

De *Allochtonen Antwerpen* en de *Senioren Antwerpen* nemen een strijd-bare houding aan: zij willen kost wat kost gehoord worden en aarzelen niet om het beleid ernstig onder de loep te nemen. Dat betekent niet dat de respondenten uit deze groepen niet ook een partnerschap beogen, maar als ze merken dat dat niet haalbaar is, willen ze zich daar niet bij neerleggen.

"Want we mogen niets doen, alleen adviserend werken geven. Daar kan je ver mee geraken, als je het anders aanpakt. Vandaar dat we de media daar veel sterker bij gaan betrekken. Zint het ons niet, dan komen we ermee in de media." (deelnemer Senioren Antwerpen)

Bij de *Senioren Antwerpen* is zelfs sprake geweest van een 'splintergroep', opgericht door een ontevreden voorzitter van één van de werkgroepen (mobiliteit). Zij had het gevoel dat er niet geluisterd werd naar de seniorenraad en sprak dus betrokken instanties rechtstreeks aan. Waarna ze te horen kreeg dat ze de 'geijkte kanalen moest gebruiken' en na de volgende verkiezingen niet meer in de seniorenraad gevraagd werd.

Het is opvallend hoe er precies in deze twee gevalstudies, waarin men zich eerder als tegenstander opstelde, er door de respondenten gewag wordt gemaakt van doorkruising van de participatiemechanismen van hogerhand. De deelnemers wijzen de politici aan als belangrijkste stoorzenders van het participatieproces, maar die vinden eerder dat het de administratie is die 'inbreekt'.

4.5. *Interactieve beleidsvorming, kwaliteit van beleid en draagvlak*

4.5.1. Inleiding

Volgens de verwachtingen zal beleidsparticipatie bijdragen tot een hogere kwaliteit van beleid. De onderhandelde voorstellen zullen immers 'rijker' zijn doordat ze door een grote groep mensen zijn aange-reikt en er zal meer rekening kunnen gehouden worden met de wensen én expertise van de burger. Toch gaan er ook stemmen op die aangeven dat de dure compromissen zullen leiden tot een minder daadkrachtig beleid. Belangrijk gevolg daarvan zou het grotere draagvlak voor de resulterende beleidsvoorstellen zijn. Als burgers zich inschrijven in een beleidsvoorbereidend proces, zullen ze eerder geneigd zijn om het resultaat te ondersteunen, omdat het deels hun eigen verdienste is en omdat ze begrip hebben voor de keuzes die gemaakt werden, doordat ze alle standpunten kunnen inschatten. Wanneer de ambities niet worden waargemaakt of de deelnemers ontmoedigd raken door de beperkte resultaten, zal dit denkkelijk eerder een daling van het draagvlak met zich meebrengen.

4.5.2. Interactieve beleidsvorming

Het interactieve proces bij de *Senioren Antwerpen* kan na analyse beoordeeld worden als zeer georganiseerd. Toch is er weinig sprake van

echte uitwisseling tussen de deelnemers in de ouderenraad en de beleidsmakers of politici. Hoewel de 'interne inspraak' binnen de structuren door de meeste deelnemers als goed wordt bestempeld, geeft dit onderzoek vooralsnog weinig indicatie van 'hogere inspraak', reële beïnvloeding van de besluitvorming van OCMW en stad. Het zou natuurlijk kunnen dat binnen het informele circuit meer concrete resultaten worden geboekt, maar dat is niet te achterhalen. Toch zijn de senioren in Antwerpen gemotiveerd, blijven ze actief deelnemen aan vergaderingen en stellen hun functie als vertegenwoordigers van de Antwerpse seniorenvereniging niet in vraag.

Het initiatief tot participatie van de *Allochtonen Antwerpen* is niet afgerond zoals gepland. De stuurgroep is niet opgericht. De voorbereidende vergaderingen werden door de deelnemers als interessant ingeschat en leverden vooral nuttige contacten op. Nochtans kwam zeker niet iedereen altijd opdagen. Over de reden daarvoor kon moeilijk gecommuniceerd worden. Zelfs over de thema's die behandeld konden worden tijdens de vergaderingen is uiteindelijk geen overeenstemming bereikt. Toen daarna ook nog eens van bovenaf werd beslist om de stuurgroep niet te laten doorgaan, had dit frustratie en demotivatie tot gevolg, zowel bij procesbegeleider als bij de deelnemers aan dit proces.

De *Armen Antwerpen* zeggen dat de participatie in de regiegroep klantrelatiemanagement hen minstens zichtbaarheid oplevert en helpt een overzicht te houden op de geplande acties, zodat ze daar minstens informeel kunnen sensibiliseren wat betreft de problematieken van mensen in armoede. Verder proberen zij al jaren om het door hen in 2004 geformuleerde 30-puntenplan ook in de praktijk te laten uitvoeren, nadat het op een hoger niveau werd goedgekeurd. Dat loopt traag en moeilijk. Eén onderdeel van het 30-puntenplan betreft het oprichten van een 'cliëntenraad' in de schoot van het OCMW. Principieel is dit voorstel goedgekeurd, er is zelfs een pilootproject rond opgestart, maar ondertussen, vier jaar later, is er nog geen verdere uitwerking. Volgens de beleidsmedewerkers heeft dit te maken met personeelstekort en met de weerstand van de maatschappelijk assistenten, die bang zijn voor persoonlijke vetes.

De verenigingen waren uiterst enthousiast over de manier waarop het Lokaal sociaal beleidsplan werd opgesteld. Zij vonden dit een voorbeeldproces, waarin tijd en ruimte werd genomen om met een diverse vertegenwoordiging vanuit het verenigingsleven te zoeken naar com-

promissen. Zij hebben hier dan ook veel tijd en energie in gestoken. De teleurstelling was echter groot toen men zag dat er van de concrete resultaten nauwelijks iets terug te vinden was tijdens de presentatie van het LSB. Nadat daarover correspondentie is gevoerd met de voorzitter van het OCMW, reageren de verenigingen nogal gelaten: 'zo gaat het nu eenmaal meestal'.

De *Senioren La Louvière* zijn een officieel benoemde raad van het gemeentebestuur. Hen wordt af en toe een advies gevraagd en verder trachten zij met zo uitgewerkt mogelijke, concrete voorstellen te komen, zodat die bijna integraal kunnen worden overgenomen door het gemeentebestuur of het CPAS. De beleidsmensen staan hier vrij positief tegenover, trachten een dialoog over de voorstellen aan te gaan. Een aantal projecten, zoals de 'carte de réduction' en de 'magasins citoyens' zijn onder impuls van de seniorenraad verder uitgewerkt door de gemeenteraad.

De *Allochtonen La Louvière* zijn eveneens een officieel geïnstalleerd orgaan van het gemeentebestuur. De raad bestaat al sinds 1986 en kreeg toen een sterke politiek gekleurde opdracht mee ('ijveren voor migrantenstemrecht'). Sinds die eerste periode is de invulling van de raad sterk veranderd. Tegenwoordig worden er nauwelijks politiek getinte voorstellen gedaan of opmerkingen gegeven, de voornaamste bezigheid van de raad is het organiseren van multiculturele activiteiten. Er is een wens om opnieuw een meer politieke rol te gaan spelen, één van de redenen ook voor een nieuwe samenstelling van de raad in 2007/2008. De momenteel zittende raad is ingehuldigd in juni 2008 en heeft dus nog weinig inlooptijd gehad om een andere invulling van haar rol in de gemeente- en OCMW-politiek te kiezen.

Het initiatief rond *Armen La Louvière* draait hoofdzakelijk rond het verhogen van de participatie in buurt en verenigingsleven. De initiatieven die door de dienst APP en het OCMW zijn genomen binnen de buurtwerking om de bevolking te raadplegen zijn nooit makkelijk verlopen, maar hebben desondanks toch enkele tastbare resultaten opgeleverd. Zo heeft de cité een speelpleintje gekregen, is er een ludothèque ('spelletjes-theek') opgericht op voorstel van de oudergroep en is er een cursus grime gevolgd, eveneens nadat dit door de oudergroep werd aangebracht. Het lijkt erop dat de resultaten van overleg en bemiddeling die na een lang en moeilijk proces bereikt worden, ook wel weerklank vinden bij de overheden, zij het onder strikt toezicht van de dienst APP.

In het algemeen wordt wel gesteld dat de inwoners van de minst gegoede wijken heel weinig interesse vertonen in de politiek van de stad of het CPAS.

4.5.3. Kwaliteit van beleid en draagvlak

Edelenbos en Monnikhof (2001b) bepalen drie manieren om de kwaliteit van het beleid te operationaliseren, twee in verband met de uitkomsten: draagvlak van het beleid en het oordeel van experts over het beleid en één in verband met het proces: verrijking. Nochtans wordt meteen duidelijk hoe moeilijk het concept kwaliteit van beleid vorm krijgt. Het draagvlak kan onderzocht worden door te peilen naar de tevredenheid van de deelnemers en van de niet-deelnemers. Die laatsten weten volgens de auteurs echter niet hoe de beslissing tot stand is gekomen, wat hen waarschijnlijk kritischer maakt. Het oordeel van experts in verband met haalbaarheid, creativiteit en dergelijke staat dan weer niet langer buiten kijf, wetenschappelijke expertise wordt niet langer als dé autoriteit gezien. Toch nog een interessante maat, volgens Edelenbos & Monnikhof, zolang het oordeel van de experts maar niet boven andere inschattingen geplaatst wordt. Verrijking tenslotte wordt nagegaan aan de hand van het absorptievermogen, in hoeverre is zoveel mogelijk informatie in de besluitvorming opgenomen? Dat gaat ten eerste over variatie: in hoeverre is er getracht zoveel mogelijk informatie, van zoveel mogelijk verschillende betrokkenen op zoveel mogelijk verschillende manieren te genereren om een zo breed en creatief mogelijk zicht te krijgen? Ten tweede betreft het de selectie: welke middelen en criteria werden gebruikt om deze informatie aan te wenden in het besluitvormingsproces?

Over het draagvlak van de beslissingen van de overheden door niet-deelnemers kunnen we in dit onderzoek niets zeggen, wat al een flinke beperking is om het concept te gebruiken. Wat het draagvlak in verband met genomen beleidsbeslissingen onder de respondenten betreft, zijn er zowel voor de *senioren Antwerpen*, de *senioren La Louvière* en de *allochtonen La Louvière* daarover weinig negatieve geluiden gekomen in de interviews. Het betreft hier eerder algemene beleidsbeslissingen, die vaak niet meteen rechtstreeks gelinkt zijn aan het werk van de raden. De *Allochtonen Antwerpen* en de *Armen Antwerpen* klinken al wat kritischer: er wordt vooral veel gezegd en weinig gehandeld. Er wordt veel

aangekondigd, maar weinig uitgevoerd. Voor de *Armen La Louvière* hebben we geen informatie over het draagvlak.

Het gaat in deze zes gevalstudies nooit om één thema waarrond een consultatie van de doelgroepen is georganiseerd, het betreft telkens meerdere thema's die de doelgroep aanbelangen. Dat maakt het moeilijk om de uitkomsten te beoordelen. De respondenten zelf halen heel weinig concrete beleidsbeïnvloedende resultaten aan (al benoemen ze wel de zelfontplooiing van de deelnemers als resultaat). Ook de selectie; op welke manier wordt welke informatie aangewend, is erg moeilijk in te schatten in deze zes gevallen. Wel kan nogmaals worden benadrukt dat volgens de respondenten vooral de informele circuits een groot belang hebben. Wat de variatie betreft, kunnen we vaststellen dat er weinig creativiteit aan de dag is gelegd qua methodieken of qua mobilisatie van burgers. Het is duidelijk dat de participanten zich moeten inpassen in de bestaande administratieve culturen en niet omgekeerd. De gekende/klassieke instrumenten kennen in de zes gevallen groot succes: 'klassieke' vergaderingen, verslagen, agenda's en uitnodigingen weerspiegelen de grote invloed van de ambtenarij in de initiatieven in dit onderzoek.

4.6. *Conclusie*

Een heel aantal van de verwachtingen geformuleerd in het begin van elk onderdeel van dit hoofdstuk, bleken niet te worden ingevuld. Dat is niet verrassend als men de literatuur die de praktijk van beleidsparticipatie bestudeerd, erop naleest. De specificiteit van de doelgroepen van mensen in armoede en allochtonen, ondermeer in verband met de taalproblematiek, de onaangepaste snelheid van de participatieprocessen en het gebrek aan middelen in functie van de vraag wordt bevestigd (bijvoorbeeld Van Robaeys, Dierckx en Vranken, 2005; De Rynck, 2007). De kwestie representatie is in dit onderzoek erg zichtbaar op praktijkniveau, wat ook al meermaals geïllustreerd is in onderzoek (Stouthuysen, 2002a; Van Gool, 2008). De Rynck (2007) en Goubin & Rubben (2006) beschrijven dan weer de neiging om participatie-initiatieven zodanig te structureren en te professionaliseren dat ze hun doel lijken voorbij te schieten door de complexiteit en de logheid. Het gebrek aan transparantie van het participatieproces, van de beïnvloedingskanalen en de communicatie, het belang van de informele circuits om het beleid te beïnvloeden en het gebrek aan feedback over de afhandeling van de

resultaten van het participatieproces zijn ook vaststellingen die regelmatig terugkeren in die literatuur (bijvoorbeeld Fazi & Smith, 2006). Dat participatieprocessen in het algemeen eerder traag verlopen, blijkt ondermeer uit een analyse door de Groupe participatie (2003) van verschillende projecten in heel België.

Ook de waarschuwing rond de weinig zichtbare resultaten van de beleidsparticipatie op het niveau van de beleidsbeslissingen door de overheden (ondermeer Stouthuysen, 2002a; van Gool, 2006a en b; 2008; Edelenbos & Monnikhof, 2001a; Edelenbos et al., 2001; Dierckx, 2007), wordt door dit onderzoek bevestigd. We benadrukken dat het hier gaat om een specifieke vorm van beleidsparticipatie: op initiatief van de overheden, en meestal op het symbolische interactieve niveau van de participatieladder te situeren. Zoals reeds gesteld sluiten we niet uit dat er op informele wijze wél resultaten geboekt worden, in deze studie kunnen we enkel afgaan op de vergaderverslagen en op wat de respondenten ons daarover vertellen. Misschien zijn er dus wel meer voorbeelden van geslaagde interactieve beleidsvorming in de schoot van het OCMW van Antwerpen en het CPAS La Louvière terug te vinden, maar we kunnen ons dan afvragen waarom deze niet door de respondenten aangehaald worden als dusdanig.

Naast de niet zo verrassende praktijk van de zes gevalstudies in dit onderzoek, kunnen we nog een aantal uitzonderingen plaatsen. Het is opvallend dat de betrokkenheid van een aantal deelnemers niet afneemt, ook al zijn er weinig resultaten zichtbaar en geven ze aan dat hun (politiek) vertrouwen laag is. Er lijkt te worden geparticipeerd, ook al is er weinig vertrouwen in de overheden in het algemeen en in het gebruik van de resultaten van participatie in de beleidsvorming. Jammer genoeg hebben we geen informatie kunnen verzamelen over de niet-deelnemers of de mensen die in de loop van de processen hebben afgehaakt.

De nadruk die gelegd wordt door de beleidsmedewerkers in La Louvière op educatie van de deelnemers is opmerkelijk, alsook het gevoel van de groepen in een 'tegenstanderpositie' dat hun participatie regelmatig doorkruist wordt op politiek vlak.

Het gaat buiten het bestek van deze studie om uitgebreide aanbevelingen te doen voor de praktijk. Wat volgt is een beperkte samenvatting, die aangezien de resultaten van deze studie nauwelijks afwijken van

ander onderzoek, sterk bij de bestaande literatuur aanleunt. Ter afsluiting van dit hoofdstuk geven we een aantal bronnen weer waarin de geïnteresseerde lezer meer handvaten krijgt voor de praktische uitwerking van een participatieproces.

Beginnen bij het begin. Het keuzes maken aan het begin van een participatieproces (hoe ver *kan* je gaan, hoe ver *wil* je gaan?) en daar helder over communiceren is een goede start. Kiezen voor heldere structuren en het vrijmaken van voldoende middelen. Het creëren van voldoende beleidsruimte en het overtuigen van de politieke mandatarissen van de zinvolheid van participatie. Dat ook laten zien aan de klanten/burgers. Het aanmoedigen van de uitvoerende ambtenaren in het serieus nemen van participatie, maar ook ze meer ruimte, middelen en ondersteuning geven. Het respecteren van de klanten, ze laten participeren binnen thema's die hen aanbelangen om hen voldoende te motiveren. Het nadenken over representativiteit, niet willen dat iedereen koste wat kost participeert, maar de drempel wel zo laag mogelijk houden, extra aandacht hebben voor kwetsbare groep en informeren over de mogelijkheid tot participatie. En tenslotte het helder en consequent communiceren, naar alle betrokken actoren, niet alleen op papier, maar ook informeel en mondeling en niet slechts tijdens de actieve fase van het participatieproces, maar ook wanneer het een tijdje stil ligt.

Nog drie algemene aanbevelingen moeten hier een plaats krijgen:

Participeren is voor alle betrokkenen een leerproces, zowel voor de politici als de ambtenaren, als de klanten zelf. Tijd nemen en blijven onderhandelen is een must.

Participatieprocessen moeten op regelmatige basis geëvalueerd worden. Bereiken ze de vooropgestelde doelen, moeten de verwachtingen bijgesteld? Wordt iedereen bereikt die moet bereikt worden, worden de niet-deelnemers voldoende geïnformeerd?

Participatieprocessen begeleiden is een beroep op zich. Een flinke portie mensenkennis, voeling, relativiseringsvermogen en de nodige kennis van participeren is essentieel. Het betrekken van professionelen op verschillende momenten in het proces, voor opleiding en vorming of als 'objectieve scheidsrechter' kan de participatie enkel ten goede komen.

5. Conclusies: discours vs. praktijk

5.1. *Inleiding*

We hebben deze studie aangevat met drie onderzoeksvragen. (1) Wat is het discours rond (beleids)participatie, (2) Hoe loopt de praktijk van participatie in zes gevalstudies van initiatieven georganiseerd in de schoot van het OCMW/CPAS en (3) Hoe verhoudt die praktijk zich tot het discours? De vorige twee hoofdstukken hebben een antwoord geboden op de eerste twee vragen, in dit hoofdstuk willen we stilstaan bij de zichtbare discrepantie tussen hoe er gesproken wordt over participatie en hoe het zich laat zien in de praktijk.

Daarvoor geven we in een eerste deel van dit hoofdstuk een overzicht van hoe discours en praktijk zich tot elkaar verhouden in deze studie. In een tweede deel gaan we dieper in op een aantal mogelijke verklaringen en consequenties.

5.2. *Discours en praktijk: samenvattend*

We hebben vastgesteld dat participatie een uitermate populair concept is, dat niet wordt in vraag gesteld. Het is ook zo dat er in de onderzochte steden steeds sprake was van participatiebevorderende projecten. Opvallend is vooral de grote discrepantie tussen het belang (discours) en de zichtbare resultaten in beleidsvorming (praktijk). Dat gaat zowel over de concrete beleidsaanpassing (wordt het beleid meer aangepast aan de wensen/voorstellen van de betrokken doelgroepen?) als over de concrete organisatie van de participatie-initiatieven zelf (hoe wordt getracht participatie te implementeren?). Onderstaande tabel illustreert, aan de hand van de participatieladder, hoe discours en praktijk zich tot elkaar verhouden.

Samenvattend is er dus sprake van een grote discrepantie tussen hoe er gesproken wordt over participatie (belangrijk en vanzelfsprekend) en wat zich daar in de praktijk van toont (weinig beleidsaanpassing en een moeizame implementatie).

Hoewel deze afwijking duidelijk en opvallend is, zijn er ook thema's te melden waar het discours en de praktijk wél gelijklopen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het thema representatie: zowel in het discours als in de praktijk wordt het spanningsveld tussen deskundigheid en draag-

vlak bevestigd. Ook gelijklopend is het dilemma individu vs. collectief als het de verantwoordelijken in La Louvière betreft: in hun discours benadrukken zijn zeer sterk de gemeenschap, solidariteit en samenhang, en ook in de praktijk is dit zichtbaar: de verenigingen worden sterk betrokken bij de participatie-initiatieven, er worden beduidend veel middelen vrijgemaakt voor participatie en de verantwoordelijke politici komen het collectieve belang vertegenwoordigen in de bijeenkomsten.

Tabel 3.7: *Overzicht van de 6 gevalstudies op de participatieladder in discours en praktijk*

	SYMBOLISCH INTERACTIEF			INTERACT. BELEIDSVORMING	
	A. Informeren	B. Consulteren	C. Adviseren	D. Coprodu- ceren	E. Meebeslissen
Senioren Antwerpen		0	x		
Allochtonen Antwerpen	0	x			
Armen Antwerpen	0	x/ 0	x		
Senioren La Louvière		0	x		
Allochtonen La Louvière		0	x		
Armen La Louvière		x/0			

(X: discours, O: praktijk)

We hebben in deze studie een aantal spanningsvelden aangehaald. Deze kunnen worden beschouwd als 'ideologische dilemma's' (De Koster, 2007a). Deze bestaan uit twee polen die beide een wenselijke situatie aangeven. Het gaat hier om zogenaamde 'geleefde ideologieën' (Edley, 2001). Door hun inconsistentie zijn deze ideologieën een interessant flexibele en rijke bron van discursieve strategieën voor mensen in hun dagelijkse interacties. Doordat deze ideologische dilemma's bestaan uit twee zeer valabele alternatieven, kunnen mensen niet anders dan actief nadenken, debatteren, beargumenteren en afwegen. De dilemma's die in deze studie zichtbaar worden zijn die van individu vs. collectief, deskundigheid vs. draagvlak, proces vs. inhoud en tegenstander vs. partner. Daarbij kunnen we stellen dat deze spanningsvelden de 'knooppunten van onderhandeling' weergeven in verband met

burgerparticipatie weergeven. Ze zijn vaak zichtbaar in het discours, maar kristalliseren zich uit in de discussies in de praktijk.

5.3. *5.3. Verklaringen en hypotheses*

We hebben vastgesteld dat er weinig sprake is van directe beleidsbeïnvloeding in de onderzochte participatie-initiatieven. Als we inzoomen op de praktijk dan stellen we vast dat er vooral een beperkte interesse is van op het politieke niveau om de uitgewerkte instrumenten tot participatie, ook daadwerkelijk aan te wenden. Wel in overeenstemming met het discours worden er dus initiatieven opgestart en gebeurt dat op dit moment quasi vanzelfsprekend, 'omdat het zo hoort'. Er worden (beperkte) middelen vrijgemaakt, er wordt personeel ingezet. Er worden dus structuren rond beleidsparticipatie op poten gezet voor verschillende kwetsbare groepen, maar ze worden slechts beperkt gevraagd om te adviseren en geconsulteerd. En als dat wel gebeurt, is het niet altijd zo dat de resultaten van die consultaties ergens in de beleidskeuzes zichtbaar zijn. Tegelijkertijd bemerken we dat de deelnemers aan de initiatieven dit soms aanklagen, maar dat zij er niet uit concluderen dat de structuren waarin ze deelnemen overbodig zijn, of hun persoonlijke engagement stopzetten. Het klopt dat we in deze studie onvoldoende informatie hebben over de deelnemers die wel besluiten niet langer te participeren in deze initiatieven, maar dat maakt het niet minder boeiend om vast te stellen dat diegenen die op dit moment betrokken zijn, daarmee doorgaan, ook al is er weinig beleidsbeïnvloeding zichtbaar. Drie vragen dringen zich op:

1. Wat verklaart het grote verschil tussen de intenties van de politici en beleidsmedewerkers (discours) en de participatiepraktijk op de werkvloer?
2. Waarom blijven mensen participeren in deze initiatieven?
3. Wat maakt dat het discours niet aangepast wordt aan de praktijk? M.a.w. waarom wordt beleidsparticipatie niet meer in vraag gesteld?

5.3.1. **Vershil discours en praktijk**

De discrepantie tussen discours en praktijk in dit onderzoek is zeker geen alleenstaande bevinding, eerder haalden we al aan dat de meeste wetenschappelijke studies moeten besluiten dat beleidsparticipatie in de praktijk 'niet werkt'. Van Gool (2008) duidt dit fenomeen met de

omschrijving ‘participatieve verdamping’. Uit zijn conclusies met betrekking van het waarom van deze ‘verdamping’, halen we twee samenhangende vaststellingen. Ten eerste, er zijn ontzettend veel verschillende factoren die ervoor kunnen zorgen dat de resultaten van een participatief proces ‘verdampen’ en ten tweede, in het verlengde van het voorgaande, het kan dus niet louter worden toegeschreven aan ‘koppige’ politici of ambtenaren die moedwillig het hele participatieproces lam zouden leggen omdat hun positie anders in gevaar komt. Wij halen hier een aantal mogelijke verklaringen aan, waar we mee geconfronteerd werden in de resultaten van dit onderzoek.

Uiteraard moet er rekening mee gehouden worden dat voor sommige politici het benadrukken van participatie, de ‘stem van het volk’ naar voren schuiven, vooral een kwestie van retorische strategie is. Dat de politicus feilloos aanvoelt hoe ingebakken dit discours is in onze hedendaagse maatschappij en daar tracht op in te spelen. Het praten over en zelfs het organiseren van allerlei participatiefora zou dan gezien kunnen worden als een soort van ‘window-dressing’, als maatregelen die louter tot doel hebben toch ‘iets’ te doen, zonder dat men werkelijk bekommerd is om hun effectiviteit (daar is de analyse rond de ‘excusarme’ een voorbeeld van). Vanuit eenzelfde perspectief komt de bedenking dat politici dit discours een warm hart toedragen, omdat het hen toelaat hun acties te legitimeren, hun verantwoordelijkheid te delen met ‘de burger’. Hoewel dit retorische gebruik zeker ook merkbaar is in het onderzoek, zijn het nochtans vaak ook de politici die, naast enthousiaste pleitbezorgers van participatie, ook de initiator zijn.

Een andere hypothese tekent zich af op het niveau van de structuur. In dit onderzoek valt op dat de participatie-initiatieven vaak een sterk ambtelijke invulling krijgen, sommigen lijken zelfs overgestructureerd. ‘Klassieke’ vergaderingen met agenda’s en verslagen in een overheidsjargon, uitgewerkte statuten, zware organogrammen met veel hiërarchie vormen de illustratie daarvan. Het is zeker aannemelijk dat de initiële, enthousiaste, vaak ideologiegestuurde ideeën doorheen de mangel van de administratie tot geconstipeerde, overgestructureerde, geprofessionaliseerde structuren leiden. Er zijn zeker andere domeinen waar dit fenomeen zich ook aftekent, waarbij de vertaling van een ‘nieuwe beleidscultuur’ naar de praktijk zich vooral op structureel vlak afspeelt en de initiële waarden die het proces in gang hebben gezet, op de achtergrond verdwijnen (De Koster, 2007a). Dat zou dan weer als

gevolg kunnen hebben dat politici de ontstane structuren als een 'lege doos' gaan beschouwen, die niet langer de legitimiteit heeft om de stem van het volk te vertegenwoordigen.

Het is één van de veronderstellingen dat politici nood hebben aan nieuwe 'interfaces' om de verloren band met de in aantal afnemende leden van de politieke partijen op te vangen. In dat opzicht is het vreemd dat de politici niet zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden om de achterban te consulteren die wel nog in gebruik zijn. Dat lijkt echter wat kort door de bocht, immers, de politici, procesbegeleiders en deelnemers in dit onderzoek geven allen het belang van de informele communicatiekanalen aan. De politici geven zelfs allen aan dat het een bewuste strategie is om zoveel mogelijk deel te nemen aan allerlei activiteiten, vergaderingen en dergelijke, en daar vooral oog te hebben voor het gebeuren buiten de georganiseerde communicatie om. Daarom lijkt het nuttiger om in vervolgonderzoek de hele context van communicatie over beleid in kaart te brengen, in plaats van slechts te focussen op welke geïsoleerde initiatieven werken en welke niet.

Participatie werkt niet. Enige nuancering is hier zinvol: de participatie-initiatieven hebben minder invloed dan bedoeld, maar dat ze helemaal niets teweeg brengen is in de zes bekeken gevalstudies zeker niet waar. Het lijkt er eerder op dat de geluiden die de deelnemers laten horen, op verschillende manieren 'getemperd' worden. Dat kan rechtstreeks zijn, door adviezen niet op te nemen in het beleid of door de structuren te doorkruisen, maar ook door de sterke controle op welke deelnemers in de raden terecht komen, de sterke structurering van de initiatieven, of het zelf beheren van de participatiemiddelen. Zo kon geen enkel initiatief beschikken over een eigen budget en zijn de procesbegeleiders ambtenaren, in dienst van de lokale overheden. Dat doet eerder vermoeden dat politici de controle vooral niet willen verliezen. Zij moeten immers de bekommernissen en adviezen van de participatiefora kunnen omzetten tot coherent beleid. Eerder dan de complexe veelheid aan informatie die uit de fora naar boven komt niet aan te kunnen, trachten ze al bij voorbaat te structuren, te beheersen. Deze pogingen lijken daarbij een veruiterlijking van de spanningsvelden beheersing vs. inspraak en collectief vs. individu. Deze 'beheersingsimpuls' is ook zichtbaar in de positie van de procesbegeleiders. Zij vinden zich op de scheidslijn tussen een zekere controle van bovenaf en de wil om aan de boom te schudden van onderaan. Dat de groepen die zich eerder als

‘tegenstander’ dan als ‘partner’ opstellen in het proces, de indruk hebben dat er regelmatig ‘ingebroken’ wordt in het participatieproces is eveneens een mogelijke illustratie.

5.3.2. De burger blijft participeren

Zoals al aangehaald, hebben we weinig zicht op de niet-deelnemers aan de participatie-initiatieven, maar dat neemt niet weg dat het, in het licht van ‘niet werken’ van beleidsparticipatie, ook opvallend is dat de deelnemers die er al zijn, blijven deelnemen.

Ook in dit onderzoek heeft een deel van de deelnemers ervaring met beleid en politiek, of/en zijn ze actief lid in het verenigingsleven. Toch worden er ook mensen bereikt die niet voldoen aan het ‘klassieke’ plaatje van de participant. En wat opvalt bij alle deelnemers is dat ze wel kritisch kunnen zijn over het participatieproces, maar anderzijds het hele proces en concept van participatie toch niet in vraag stellen. Dat wil zeggen, ze zien in hun kritieken geen redenen om het zinkende schip te verlaten, ze blijven opdagen voor de talrijke vergaderingen en werkgroepjes. Van Gool (2006) besluit in zijn onderzoek naar waarom burgers soms toch deelnemen aan beleidsvormingsinitiatieven, dat zij dat vaak doen uit een gedeelde verontwaardiging over de gang van zaken in hun leefwereld. Daar is in dit onderzoek echter weinig van te merken, tenzij misschien in een lichte vorm bij de Allochtonen Antwerpen. Over het algemeen is de motivatie van de deelnemers in deze studie gedeeltelijk resultaatgericht (beleid beïnvloeden), maar vooral procesgericht. Dat strookt ook met de ‘zachte’ invulling die ze aan participatie geven: samenwerking, respect en gehoord worden waren daarbij cruciaal.

De functionele analyse van beleid (Lis, Soly & Van Damme, 1985) gaat ervan uit dat sociaal-politieke interventies en de structuren die ze tot stand brengen, in dit geval de participatiestructuren, in hun praktijk mogelijk niet aansluiten bij de ‘stated goals’ (de geëxpliciteerde doelstellingen), maar desondanks wel kunnen aansluiten bij ‘real goals’ (praktische doelstellingen) (Van Dijk, Dumortier & Eliaerts, 2006). Dat gebeurt op voorwaarde dat de deelnemende doelgroepen ze op één of andere manier kunnen ‘inpassen’ in hun eigen bredere belangen en doelstellingen. Het zou daarbij kunnen dat de participatie van kwetsbare groepen toch een specificiteit betreft binnen het landschap van de burgerparticipatie. Het zijn immers bij uitstek deze doelgroepen die het

zeer moeilijk hebben om een legitieme plaats te verwerven in de maatschappij. Het participatieproces lijkt voor hen in de eerste plaats erkenning, gehoord worden, een plaats krijgen (ook in verslagen, uitnodigingen, op recepties) te betekenen. Dat wordt ook bevestigd door een heel aantal procesbegeleiders in dit onderzoek. Naast een positieve invloed op zelfbeeld en maatschappelijke identiteit, is er ook de nood aan het zich verenigen, een gezelschap kennen van gelijkgezinden, een netwerk uitbouwen. De discoursanalyse suggereert met andere woorden dat de doelstellingen van deze deelnemers uit kwetsbare groepen mogelijk niet zozeer op het niveau van beleidsbeïnvloeding liggen, maar in eerste instantie op het vlak van sociaal netwerk en maatschappelijke erkenning. Het lijkt dan ook een valabele hypothese dat de participatiefora eigenlijk wél efficiënt zijn, ook al werken ze niet precies op de manier waarop ze oorspronkelijk bedoeld waren. Tot op zekere hoogte, want uiteraard hebben niet alle deelnemers exact dezelfde belangen en doelstellingen. Zo valt het in dit onderzoek op dat het vooral de procesbegeleiders zijn die moeite hebben met de beperkte resultaten die bereikt worden in vergelijking met de collectieve inspanning. Hun doelstellingen liggen wel degelijk vaker op het niveau van effectieve beleidsbeïnvloeding, de emancipatorische en sociale component komt op de tweede plaats. Opvallend in deze studie was ook dat bijna alle participatiestructuren niet slecht een beleidsbeïnvloedende rol kregen toegeschreven, maar ook steeds de taak hadden om activiteiten te organiseren voor hun doelgroep, informatie door te geven. Alle taken van een middenveldvereniging gecombineerd met die van een belangengroep. Het is bijgevolg denkbaar dat ook dit een element is dat de deelnemers een aanknopingspunt biedt om zich de gecreëerde structuren voor een deel toe te eigenen, waarbij ze hun eigen doelstellingen incorporeren. Dit proces van toeëigening mag dan wel een afwijking of 'vervorming' van de 'stated goals' tot gevolg hebben, tegelijkertijd maakt het wel dat participatie aan de structuren mogelijk blijft.

Er zijn een aantal aanwijzingen in de richting van deze hypothese, maar wat zijn dan de gevolgen voor de organisatie van beleidsparticipatie bij kwetsbare groepen? Het lijkt uit de antwoorden van de deelnemers duidelijk te worden dat voor hen de nadruk meer ligt op algemene burgerparticipatie dan op beleidsparticipatie, of toch dat de ene een noodzakelijke voorwaarde is voor de andere. Erkenning, luisteren en een plaats geven in het geheel lijkt dan cruciaal voor het slagen van de eerste laag van participatie. Daarbij lijkt het – in dit onderzoek

althans – weinig uit te maken of het om een hoog gestructureerd initiatief gaat of om een meer ad hoc ontmoeting waarbij de nadruk ligt op de expertise van de deelnemers.

5.3.3. Het discours blijft ongewijzigd

Afgaande op de resultaten zouden we veel meer geluiden verwachten die aangeven dat burgerparticipatie toch niet zo heiligmakend is als oorspronkelijk aangehaald. Volgens de discoursstheorie moet een discours ‘bruikbaar’ zijn voor een bepaalde groep van mensen om dat discours in zwang te houden, als dat niet het geval is, verdwijnt het om vervangen te worden door nuttigere verhalen. Het valt op dat noch politici, procesbegeleiders, noch deelnemers het concept participatie problematiseren. Enkel nadat er expliciet naar gevraagd werd, was een verantwoording en definiëring aan de orde. Dit ‘gestolde’ discours wordt ook door Van Gool (2008) herkend, hij geeft het de status van een conventioneel inzicht. Hij verklaart de populariteit van het participatiediscours door de aantrekkelijkheid en de overtuigingskracht van het pleidooi ervoor. Die overtuigingskracht is dan te vinden in de vele voordelen die burgerbeleidsparticipatie (BBP) met zich meebrengt (zie ook hoofdstuk 1). Die liggen op educatief vlak, op gemeenschapsvlak (creëren van een ‘common good’), bij het begrenzen van de uitdijende staat. Meer hedendaagse pleitbezorgers benadrukken ook nog de verdieping van meer democratische overlegvormen, het creëren van relevante, contextuele en lokale kennis, het dichten van de kloof tussen burger en politiek en het creëren van gelijkheid tussen groepen van burgers. Het is overduidelijk dat het burgerparticipatieverhaal inderdaad een sterk verhaal is. Toch moeten we ons ook verder afvragen wat dan precies de – duidelijk sterke – bruikbaarheid van dit participatieve/interactieve pleidooi uitmaakt voor de betrokkenen.

We zouden bijvoorbeeld kunnen vermoeden dat dit discours zo aantrekkelijk is omdat er weinig alternatief bestaat. Juist omdat participatie vaak wordt weergegeven als noodzakelijk voor elk beleid dat zichzelf het etiket ‘democratisch’ wil kunnen toeëigenen, kunnen we ons afvragen of er naast het democratiediscours een toelaatbaar alternatief bestaat in onze huidige maatschappelijke context (Stouthuysen, 2002b). Het is moeilijk, in een politieke democratie levend, om politiek en democratie te onderscheiden (van Gunsteren & Andeweg, 1994). Ook Edelenbos et al. (2001, 232) geven aan dat beleidsparticipatie tot een

teken van “bestuurlijk fatsoen en modernisme” is geworden, “iets wat een modern en democratisch gezind lokaal bestuur ‘hoort’ te doen”. Het is ook makkelijker om het participatiediscours naar voren te schuiven, dan het in vraag te stellen (van Gunsteren & Andeweg, 1994). Op dit moment wordt dan vooral gezocht naar hoe die participatie in de praktijk verwezenlijkt kan worden, zonder het concept zelf in twijfel te trekken. Als we het concept zelf overboord gooien, rest ons een ‘crisis der oplossingen voor de crisis’. Terwijl de oplossing ‘participatie’ een beeld levend kan houden dat de problemen van de politiek ernstig, maar niet onoverkomelijk zijn (Stouthuysen, 2002a). De politiek op zich levert goed werk, is er slechts een probleem van communicatie en imago in het contact met de burger. Nieuwe communicatiekanalen kunnen dit remediëren.

Een tweetal respondenten gaven de ‘rituele functie’ van participatie-initiatieven aan. Ook Edelenbos et al. (2001, 215) geven aan dat het denken en werken rond ‘inspraak’ van verschillende decennia geleden (waarbij beleidsbeslissingen ter controle aan het volk werden voorgelegd in tegenstelling tot participatief of interactief beleid waarbij het idealiter gaat over een coproductie, vroeger in het besluitvormingsproces) “vrij geruisloos tot krachteloze rituele franje bij de gangbare besluitvorming is geworden.” Daarbij wordt eerder gedoeld op participatie als onlosmakelijk verbonden met de beleidsvoering (De Visscher, 2008). Deze rituelen creëren gevoelens van samenhang, cohesie en collectiviteit en versterken steeds weer de gedeelde waarden waarrond ze draaien. Zelfbeschikking en vrijheid van meningsuiting worden door het ritueel van participatieraden (bijeenkomsten met burgers, met agenda’s, verslagen, adviezen) dan ook steeds opnieuw bevestigd¹⁶. Eén van de respondenten benadrukt daarbij dat het ontoelaatbaar is (voor de betrokkenen, maar bijvoorbeeld ook voor de pers) om zomaar voorbij te gaan aan deze rituelen. Dit roept grote verontwaardiging op, als rechtstreekse aanval op de gemeenschap en zijn collectieve waarden. Het staat voor de politicus die twijfelt aan de legitimiteit van deze sterk georganiseerde structuren dan ook gelijk aan een politiek dood-

¹⁶ De nadruk op autonomie en keuzevrijheid kadert volgens Buntinx & Flikweert (1998) in een ‘burgerschapsperspectief’ en is bijvoorbeeld ook in de sociale sector het laatste decennium de belangrijkste motor van innovatie van begeleiding en ondersteuning. Daarbij staat de ‘cliënt’ centraal en wordt deze niet langer benaderd op basis van zijn problemen, maar wel op basis van zijn status als (mede)burger (Van Gennep & Steman, 1997).

vonnis om zijn twijfels luidop te uiten. De populariteit van het participatiediscours ligt dus, naast de overtuigingskracht van het pleidooi, vooral bij de aantrekkelijkheid van de waarden en de normen die dit schragen.

Blommaert (2001) benadrukt dan weer de sterke verwevenheid van de participatie- en directe democratie-discours met de metafoor van het zakendoen. Politici moeten – net zoals zakenmensen – hun beslissingen baseren op hun gevoel van wat de klant/burger wil, het overheidsbedrijf volgt daarbij die klant, leidt vooral niet en laat zich zien aan de consument door middel van reclame. Blommaert stelt dat er zich in de jaren negentig voor het eerst een cultuur heeft geïnstalleerd die voortdurend aansluiting zoekt bij een discours van efficiëntie, communicatie en bedrijfsvoering. “Klant is koning, vanaf heden ook in de politiek” (Blommaert, 2001, 148). Juist door die krachtige samenhang met een op economisch vlak ijzersterk marktdiscours, heeft het participatiediscours een immens stevige basis. Nochtans is in dit onderzoek het ‘klasieke’ participatiediscours, met de burger als klant centraal, iets minder duidelijk aanwezig. Dit discours wordt door veel respondenten sterk aangevuld met een nadruk op de gemeenschap: collectiviteit en solidariteit staan centraal.

5.4. *Besluit*

Als er één duidelijke waarschuwing uit dit onderzoek naar voren komt, dan is het wel om het concept burgerparticipatie niet te benaderen vanuit zijn schijnbare vanzelfsprekendheid. De ‘meerlagigheid’ van het discours zien we immers terug in de verschillende perspectieven naar verantwoording toe, maar in eerste instantie ook al in de invulling die eraan gegeven wordt (zie ook De Koster, 2007b). Dit onderzoek bevestigt de immense complexiteit van burgerparticipatie als concept, wat het organiseren ervan een bijzonder moeilijke taak lijkt te maken. Het lijkt immers alsof alle betrokkenen zich met enthousiasme scharen achter eenzelfde concept en doelstelling, maar in werkelijkheid lopen zowel de doelstellingen als de achterliggende verwachtingen en gekoesterde waarden soms ver uit elkaar. Toch valt te onthouden dat wat werkt voor de ene, niet altijd is wat werkt voor de andere, terwijl er toch een vorm van samenwerking mogelijk blijft. Een aantal spanningsvelden tekent zich af in de discussies rond burgerparticipatie, waarvan collectief vs. individu de belangrijkste is en waarrond beheersing vs.

inspraak, draagvlak vs. deskundigheid en proces vs. inhoud zich uitkristalliseren. Het is erg waarschijnlijk dat deze spanningsvelden zich zowel in discours als in praktijk zullen laten blijven gelden. Verder is het overduidelijk dat de verbanden tussen participatie, democratie, vertrouwen en tevredenheid die in discours een zo duidelijke samenhang vertonen, in de dagdagelijkse praktijk een veel meer complexe relatie tonen. Onderzoekers doen er dus goed aan om – ook al zijn de vooronderstellingen immens populair – voorzichtig te zijn en steeds ook ene blik te werpen op de praktijk.

ALGEMENE CONCLUSIE

Dit onderzoek en dus ook dit rapport betrokken bij de vaststelling dat er al gedurende een paar decennia zowel in het politieke debat als in de wetenschap gesproken wordt over een crisis van de democratie, over de kloof tussen burger en politiek. Er is iets mis met de wijze waarop beleid en burgers met elkaar communiceren. En daarom is de burger ontevreden en uit hij of zij die ontevredenheid door balorig stemgedrag. Ook in België valt deze analyse te beluisteren.

En omdat er vastgesteld wordt dat er een probleem is, moet er ook naar oplossingen en remedies gezocht worden. Dat spreekt inmiddels vanzelf. En ook dat is een probleem. Over weinig thema's wordt zo in simpele slogans gesproken als over democratie. De snelheid waarmee analyses gemaakt worden en – opnieuw – vanzelfsprekende remedies worden gesuggereerd is merkwaardig. Dat hebben we aan de hand van de Belgische debatten in een eerste hoofdstuk geïllustreerd. Wij hebben daarbij ook de aandacht gevestigd op het feit dat democratie een bijzonder complex en vooral meerdimensioneel gegeven is. Diverse aspecten van het politieke proces – de participatie en representatie aan de inputzijde, het respect voor regels bij de throughput en de kwaliteit van het beleid aan de outputzijde – hebben alle met democratie te maken. En raken aan het ene heeft consequenties – eventueel onverwacht en pervers – voor het andere. Een politieke hervorkaveling die het aantal partijen reduceert, reduceert ook de keuze en de rijkdom van de representatie. Respect voor correcte procedures dreigt de aandacht af te leiden van de inhoud. Het is met andere woorden uitkijken voor eenvoudige conclusies en remedies.

In dit rapport diepten we deze problematiek verder uit door op twee vaak gehoorde 'remedies' voor de democratische malaise te focussen: het 'goed bestuur' en de nood aan ruimere participatie. Van goed bestuur wordt immers verwacht dat het leidt tot een groter vertrouwen in de overheid. Dat leidt dan weer tot een ruimere participatie en deelname aan het sociale leven. En die ruime deelname aan het sociale leven – de klassieke indicator van 'sociaal kapitaal' – is dan weer goed voor zowel meer vertrouwen als een betere kwaliteit van het beleid. Wij hebben de samenhang tussen al deze begrippen op het gemeentelijke niveau bestudeerd, en kunnen alleen maar concluderen dat deze blijk-

baar evidente verbanden meestal schijnverbanden zijn. De recente aandacht voor 'good governance' doet alsof goed bestuur een objectief vast te stellen gegeven is. Het legt heel sterk de nadruk op eensgezindheid en consensus. Conflict in de politiek – bijvoorbeeld over de vraag of wat de ene goed bestuur vindt wel hetzelfde is als wat de andere zegt – wordt dan een probleem. Conflict wordt dan gehacketak of getouwtrek. Focussen op de outputzijde van de politiek en daar veel heil van verwachten leidt vanzelf tot het problematiseren van wat typisch is voor de input: strijd, verdeeldheid en conflict.

We bestudeerden ook pogingen om aan de politieke input te sleutelen. Grondig onderzoek van diverse initiatieven van de OCMWs van La Louvière en van Antwerpen om zogenaamde moeilijke groepen te laten participeren, bracht ook mooi aan het licht hoe meerdimensioneel democratie is. Sleutelen aan één aspect ervan, roept vragen op over andere aspecten. Hoewel het evident is of lijkt dat participatie een goede zaak is die moet gestimuleerd worden, blijkt toch dat participatieprocessen ook botsen op de spanning tussen de mogelijkheid om vrij meningen uiten (input) en de noodzaak om met al die botsende meningen één enkel beleid (output) te voeren. Participatie botst op de spanning tussen het recht om deel te nemen en de deskundigheid om precies te begrijpen hoe de vork aan de steel zit. Wie participeert is overigens niet noodzakelijk meer tevreden. En participatie en vertrouwen blijken ook niet zomaar naadloos op elkaar aan te sluiten.

Met andere woorden: don't keep it simple. Democratie is te belangrijk om het met eenvoudige slogans tegemoet te treden. Als er al een 'crisis' is van de democratie, dan is dat beslist geen crisis van één geïsoleerd aspect ervan dat met simpele en keurig gerichte maatregelen kan geredieerd worden. Aandacht voor goed bestuur kan zeker geen kwaad, maar we moeten weten en beseffen dat de nadruk op politieke consensus haaks staat op de vrije uiting van botsende meningen die ook een basisingrediënt is van de democratie. Aandacht voor participatie kan zeker, maar we moeten weten en beseffen dat wie tot participatie aangezet wordt vroeg of laat kennis maakt met de frustratie die eigen is aan het maken van beleid dat noodzakelijk op een flinke dosis consensus gebouwd is. We kunnen de democratie ook dienen door er secuur over te praten en slogans achterwege te laten.

BIBLIOGRAFIE

- Andriessens, E. (2002). Financiële meerjarenplanning in gemeenten, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 8(3): 36-44.
- Bacchi, C. (2000) Policy as discourse: what does it mean? Where does it get us? *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 21, 1, pp. 45-57.
- Beetham, D. (1991), *The Legitimation of Power*. London: MacMillan.
- Beugelsdijk, S. (2008). Trust, institutions and the 'generally speaking question': a reply to Uslaner, *Cambridge Journal of Economics*, forthcoming.
- Blommaert, J. (2001) *Ik stel vast: politiek taalgebruik, politieke vernieuwing en verrechtsing*, Berchem: EPO.
- Boedeltje, M. & J. Cornips (2004), 'Input and output legitimacy in interactive governance'. Paper IGS Conference, Enschede.
- Bouverne-De Bie, M. (2005) Het OCMW en het recht op maatschappelijke dienstverlening, in Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.) *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2005*, Leuven: Acco, pp. 203-218.
- Bouveroux, J. (1996), *Van Zwarte Zondag tot Zwarte Zondag*. Antwerpen: Icarus.
- Bouveroux, J. (2003), *Van Zwarte Zondag tot Paars-Groen*. Antwerpen: Houtekiet.
- Bovaird, T. & E. Löffler (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance', *International Review of Administrative Sciences* 68: 9-24.
- Bowles, S. & H. Gintis (2002). Social capital and community governance, *The Economic Journal* 112: 419-436.
- Buelens, J. (2000), 'Pruitsen in de marge. Over hoe nieuwe politieke cultuur wordt begrepen', in *Samenleving en Politiek* 7 (2), pp. 4-10.
- Buntinx, W. & Flikweert, J. (1998) *Van moeilijkheden naar mogelijkheden: over behandeling van gedragsstoornissen bij kinderen met een verstandelijke handicap*. Lezingenbundel van het tweedaags landelijk symposium te Kerkrade, Utrecht: NGBZ.
- Butaye, M. & Chainaye, M.-C. (2003) *Politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting: werk aan de winkel. Methoden en voorwaarden*, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, onderzoeksrapport.
- Chanley V.A., Rudolph T.J., Rahn W.M. (2000). The origins and consequences of public trust in government: a time series analysis. *Public Opinion Quarterly* 64: 239-256

- Coffé, H. B. Geys (2005). Institutional performance and social capital: an application to the local government level, *Journal of Urban Affairs* 27(5): 485-501.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- D'Hondt, B. & De Backer, K. (eds.) *Verzameld werk. 53 participatiemethoden*. Brussel: JEP, 76 p.
- Dahl, R. A. (1998), *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. J. (1996). *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Chatham (NJ): Chatham House.
- Dalton, R. J., W. Bürklin & A. Drummond. Public opinion and direct democracy, *Journal of Democracy* 12(4): 141-153.
- De Alcántara, C. H. (1998). Uses and abuses of the concept of governance, *International Social Science Journal* 50: 105-113.
- De Koster, K. (2007a) *De jeugdzorg van tegenwoordig: het hervormingsproces naar een integrale jeugdhulpverlening in Vlaanderen*, Gent: Academia Press.
- De Koster, K. (2007b) *De cliënt in de integrale jeugdhulpverlening: over de "meerlagigheid" van het discours*, *Tijdschrift voor jeugdrecht en kinderrechten*, 8, 4, pp. 214-220.
- De Naer, G. (2006) *Stemmen tot nadenken*, *Sociumi*, 2,1, pp. 7-11.
- De Rynck, F. & Bouckaert, G. (2000) *Praktisch handboek voor gemeentebelid*, Brugge: Die Keure.
- De Rynck, F. (2007) *Burgerparticipatie voorbij de representatie? De interactie tussen stadsbesturen en burgerparticipatie: wisselstroom of kortsluiting?*, Brugge: Vanden Broele.
- De Visscher, J. (2008) *Ritueel gedrag is symboliseren – een uitdaging voor de moderniteit*, *Wijsgerig perspectief*, 48, 2, pp. 27-38.
- DeBoef S., Kellstedt P.M. (2004). The political (and economic) origins of consumer confidence. *American Journal of Political Science* 48(4): 633-649
- Deschouwer, K. (1993), *David Easton: een systeemanalyse van het politieke leven*. Leuven: Acco.
- Deschouwer, K. (1998) *Op verkenning in de kloof*, in Elchardus, M. (ed.) *Wantrouwen en onbehagen: over de vertrouwens- en legitimiteitscrisis*, Brussel: VUBPress, pp 77-100.
- Deschouwer, K. (1998), 'Politieke partijen en de moeilijke democratie', in *Samenleving en Politiek* 5 (1), pp. 4-17.

- Devos, C. & H. Reynaert (2001), 'Bedenkingen bij politieke vernieuwing en de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester', in *Democritos*, mededelingen van de vakgroep politieke wetenschappen 3, 54 p.
- Devos, C., T. Boucké, S. Staelrave & T. Verstraete (2004), 'De schizofrene jaren negentig. Over (schijn)bewegingen in de Belgische politiek', in Devos, C. & H. Gaus (eds.), *Schijn of scharnier. Politieke trendbreuken in de jaren '90*. Gent: Academia Press, pp. 81-122.
- Deweerd, M. & R. Falter (1992), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1991', in *Res Publica* 34 (3-4), pp. 286-344.
- Deweerd, M. & R. Falter (1993), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1992', in *Res Publica* 35 (3-4), pp. 292-338.
- Deweerd, M. (1994), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1993', in *Res Publica* 36 (3-4), pp. 233-268.
- Deweerd, M. (1995), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1994', in *Res Publica* 37 (3-4), pp. 281-312.
- Deweerd, M. (1997), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1996', in *Res Publica* 39 (4), pp. 468-521.
- Deweerd, M. (1998), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1997', in *Res Publica* 40 (3-4), pp. 311-375.
- Deweerd, M. (1999), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1998', in *Res Publica* 41 (2-3), pp. 162-238.
- Deweerd, M. (2000), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1999', in *Res Publica* 42 (2-3), pp. 166-246.
- Deweerd, M. (2001), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2000', in *Res Publica* 43 (2-3), pp. 215-315.
- Deweerd, M. (2002), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2001', in *Res Publica* 44 (2-3), pp. 155-252.
- Deweerd, M. (2003), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2002', in *Res Publica* 45 (2-3), pp. 219-323.
- Deweerd, M. (2004), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2003', in *Res Publica* 46 (2-3), pp. 145-262.
- Dierckx, D. (2007) *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede: een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*, Leuven: Acco.
- Durlauf, S. N. (2002). On the empirics of social capital, *The Economic Journal* 112: 459-479.
- Easton, D. (1965a), *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Easton, D. (1965b), *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001a) Opzet en hoofdvragen van het onderzoek, in Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (eds.) *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma, pp. 9-16.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001b) Interactieve beleidsvorming en de kwaliteit van beleid, in Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (eds.) *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma, pp. 175-214.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R., Duyvendak, J., Edwards, A., Horstik, I., Koppenjan, J., Krouwel, A., van de Peppel, R. & Wille, A. (2001) Interactieve beleidsvorming: de inspraak nabij?, in Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (eds.) *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma, pp. 215-232.
- Edley, N. (2001) Analysing masculinity: interpretative repertoires, ideological dilemmas and subject positions, in Wetherell, M., Taylor, S. & Yates, S. (eds.) *Discourse as data: a guide for analysis*, London: Sage, pp. 189-228.
- Edwards, A. (2001) Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur, in Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (eds.) *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma.
- Elchardus, M. & Smits, W. (2002). *Anatomie En Oorzaken Van Het Wantrouwen*. Brussel: VUB Press.
- Elchardus, M. (1998) Was u vandaag al slachtoffer of werd u al beschuldigd?, in Elchardus, M. (ed.) *Wantrouwen en onbehagen: over de vertrouwens- en legitimiteitscrisis*, Brussel: VUBPress, pp. 37-76.
- Engelen, E. R. & M. Sie Dhian Ho (2004), 'Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak?', in Engelen, E. R. & M. Sie Dhian Ho (eds.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fazi, E. & Smith, J. (2006) *Civil dialogue: making it work better*, Brussels: Civil Society Contact Group, 96 p.
- Fiers, S. (2002), 'De mythe van de politieke verkaveling in Vlaanderen', in *Oikos* 21 (2), pp. 69-75.
- Flinders, M. (2005). The politics of public-private partnerships, *British Journal of Politics and International Relations* 7: 215-239.

-
- Foley, M. W. & B. Edwards (1999). It is time to disinvest in social capital? *Journal of Public Policy* 19(2): 141-173.
- Frohlich, N., J. A. Oppenheimer & O. R. Young (1971). *Political leadership and collective goods*. New Jersey: Princeton University Press.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967) *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Glassner, B. (1999). *The culture of fear*. New York: Basic Books.
- Goodin, R. E. (2001), 'Input Democracy'. Paper prepared for the Power and Democracy Project, Oslo, March 2001.
- Goodin, R. E. (2003), *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Goubin, E. & Mestiaen, B. (2003) *Elkaar vinden: bouwstenen voor communicatie met kansarme doelgroepen*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (www.vlaanderen.be/overheidscommunicatie).
- Goubin, E. & Rubben, M. (2006) *Van schietstand tot denktank: bewonersplatforms als inspirerend model voor steden en gemeenten*, Sint-Brugge: Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen, 57 p.
- Groupe Participatie (2003) *Consultations citoyennes dans des grandes villes belges: étude de faisibilité et préparation pour la mise en place de processus participatifs en milieu urbain, rapport final du Groupe Participatie, Grootstedenbeleid*.
- Groupe Participatie (2003) *Consultations citoyennes dans des grandes villes belges: étude de faisibilité et préparation pour la mise en place de processus participatifs en milieu urbain, rapport final du Groupe Participatie, Grootstedenbeleid*.
- Held, D. (2006), *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hendriks, F. & P. Tops (1999). Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany, *Public Administration* 77(1): 133-153.
- Herbst, S. (2001). Public Opinion Infrastructures: Meanings, Measures, Media, *Political Communication* 18(4): 451-464.
- Hondeghem, A., J. Maesschalck, & C. Pelgrims (2002), 'De evolutie naar een "Nieuwe Politieke Cultuur" in België: een beleidswetenschappelijke analyse'. Paper gepresenteerd op het Politicologenetaal, Noordwijkerhoud, 23-24 mei 2004.
- Huysse, L. (2003), *Over politiek*. Leuven: Van Halewyck.
- Kampen, J. K. & K. Snijkers (2003). e-Democracy: A critical evaluation of the ultimate e-dream, *Social Science Computer Review* 21(4): 491-496.

- Kampen, J. K. & M. Swyngedouw (2000). The ordinal controversy revisited, *Quality & Quantity* 34(1): 87-102.
- Kampen, J. K. (2005). Over de rol van bestuursverantwoordelijkheid bij de uitslagen van verkiezingen in Vlaanderen: de liefde voor een partij is niet blind, *Burger, Bestuur en Beleid* 3(3): 215-222.
- Kampen, J. K. (2007). The impact of survey methodology and context on central tendency, nonresponse and associations of subjective indicators of government performance, *Quality & Quantity* 41(6): 793-813.
- Kampen, J. K., S. Van de Walle & G. Bouckaert (2006). Assessing the relationship between satisfaction with public service delivery and trust in government: The impact of the predisposition of citizens toward government on evaluations of its performance, *Public Performance and Management Review* 29(4): 387-405.
- King, G. (1997). *A solution to the ecological inference problem*. Princeton University Press.
- Knack, S. & P. Keefer (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation, *The Quarterly Journal of Economics* x: 1251-1288.
- Krapohl, S. (2007), 'Input or Output? How to Legitimise Supranational Risk Regulation'. Paper prepared for the Fourth General ECPR Conference, Pisa, September 2007.
- Krieger, J. & M. Kesselman (1992). Europe and the European Community: Beyond 1992. In: Kesselman, M., J. Krieger, C. S. Allen, J. Debardeleben, S. Hellman & J. Pontusson, *European politics in transition*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Lijphart, A. (1984), *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lis, C., Soly, H. & Van Damme, D. (1985) *Op vrije voeten? Sociale politiek in West-Europa (1450-1914)*, Leuven: Kritak.
- Lowndes, V. & D. Wilson (2001). Social capital and local governance: Exploring the institutional design variable, *Political Studies* 49: 629-647.
- Loyens, K. & Van de Walle, S. (2006) *Participatie voor iedereen? Wenselijkheid en haalbaarheid van gelijke participatie in de consultatie over het Federaal plan duurzame ontwikkeling*, Leuven: Instituut voor de overheid, onderzoeksrapport.
- Minogue, M. (2002). Governance-based analysis of regulation, *Annals of Public and Cooperative Economics* 74(4): 649-666.

- Navarro, V. (2002). A critique of social capital, *International Journal of Health Services* 32(3): 423-432.
- Nordbeck, R. & E. Kvarda (2006), 'New Modes of Governance for Sustainability in Austria: Comparing the Legitimacy and Effectiveness of the Austrian Biodiversity Strategy and the Austrian Forest Dialogue'. Paper for the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 17-18 November 2006.
- Nye, J.S., Zelikow, P.D., King, D.C. (1997). *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Oosten, W. J. (2002), 'David Easton als klassieker voor de bestuurskunde', in *Bestuurskunde* 5, pp. 215-220.
- Papadopoulos, Y. & P. Warin (2007), 'Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?', in *European Journal of Political Research* 46, pp. 445-472.
- Papadopoulos, Y. (2003), 'Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments', in *European Journal of Political Research* 42, pp. 473-501.
- Papadopoulos, Y. (2007), 'Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance', in *European Law Journal* 13 (4), pp. 469-486.
- Pennant, R. (2005). Diversity, trust and community participation in England, *Findings* 253: 1-6.
- Pierre, J. & B. Guy Peters, (2000). *Governance, politics and the state*. Houndsmill: Macmillan.
- Platel, M. (1996), 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 1995', in *Res Publica* 38 (3-4), pp. 501-527.
- Portes, A. (1998). Social capital: its origins and applications in modern sociology, *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Pröpper, I. (1999) *Interactieve beleidsvorming: de binnenkant van het proces*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Raséra, M. (2002) *La démocratie locale*, Paris: L.G.D.J.
- Risse, T. & M. Kleine (2007), 'Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods', in *Journal of Common Market Studies* 45 (1), pp. 69-80.
- Rivero, J. (1986) Introduction, in Delpérée, F. (ed.) *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative: travaux des XIIes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles: Bruylant, pp. 7-19.
- Roose, R., Claeys, A. & Bouverne-De Bie, M. (2005) Participatie en OCMW, in Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.) *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2005*, Leuven: Acco, pp. 235-248.

- Sartori, G. (1994), 'Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method', in Dogan, M. & A. Kazancigil (eds.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. Cambridge: Blackwell, pp. 14-34.
- Scharpf, F. W. (1997), 'Economic integration, democracy and the welfare state', in *Journal of European Public Policy* 4 (1), pp. 18-36.
- Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Seippel, O. (2008). Sports in Civil Society: Networks, Social Capital and Influence, *European Sociological Review* 24(1):69-80.
- Shapiro, M. (2001) Textualizing global politics, in M. Wetherell, S. Taylor & S.J. Yates (eds) *Discourse theory and practice: a reader*, London: Sage, pp. 318-323.
- Slangen, N. (2002), *Het gevecht om de taart. Over politieke herverkaveling in België*. Antwerpen: Houtekiet.
- Slocum, N. (2003) *Participatory methods toolkit: a practitioner's manual*. Brussel: Koning Boudewijnstichting, 166 p.
- Smith, S. S. & J. Kulynych (2002). It may be social, but why is it capital? The social construction of social capital and the politics of language, *Politics & Society* 30(1): 149-186.
- Snellen, I. Th. M. (1995). Informatie-communicatietechnologie en democratie, *Wijsgerig perspectief op maatschappij en wetenschap* 1: 6-13.
- Sobel, J. (2002). Can we trust social capital? *Journal of Economic Literature* XL: 139-154.
- Stiglitz, J. (2002). *Perverse globalisering*. (vert.) Utrecht: Het Spectrum.
- Stimson, J. A. (2004). *Tides of consent: how public opinion shapes American politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Stouthuysen, P. (2002a) De democratische revolutie van bovenaf? Over het paars-groene enthousiasme voor volksraadplegingen en interactieve beleidsvoering, *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, 36, 1, pp. 7-12.
- Stouthuysen, P. (2002b) Waarom de burgers niet meer meedoen. De crisis van de democratie in perspectief gezet, in: Hubeau, B. & Elst, M. (eds.) *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, Brugge: Die Keure, pp. 7-17.
- Swidler, A. (1986) Culture in action: symbols and strategies. *American Sociological Review*, 51, 4, pp. 273-286.
- Van de Walle & J. K. Kampen (2004). Maatschappelijke stemmingen als determinant van consumentenvertrouwen en politiek vertrouwen, *Tijdschrift voor Economie en Management* 49(3): 477-490.

- Van de Walle, S. & J. K. Kampen (2003). Ambtenaren zijn lui! Een poging tot verklaring van stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten, *Burger, Bestuur en Beleid* 1 (0): 23-38.
- Van de Walle, S. & Kampen, J. (2003) De kloof met de burger: crisis of creatie?, *Terzake*, 10, pp. 8-10.
- Van de Walle, S., J. K. Kampen, B. Maddens & G. Bouckaert (2003). Sourcebook, veldwerkverslag en materiaal bij de surveys "Werken Aan De Overheid". Leuven: Public Management Institute.
- Van Dijk, C., Dumortier, E. & Eliaerts, C. (2006) Survival of the Protection Model? Competing Goals in Belgian Juvenile Justice, in: Junger-Tas, J. & Decker, S (eds.) *International Handbook of Juvenile Justice*, Dordrecht: Springer, pp. 187-223.
- Van Gennep, A. & Steman, C. (1997) *Beperkte burgers. Over volwaardig burgerschap voor mensen met verstandelijke beperkingen*. Utrecht: NIZW.
- Van Gool (2006) In volle colère: waarom gewone burgers soms toch participeren aan beleidsvorming, *Ruimte & planning*, 3, pp 10-29.
- Van Gool, B. (2008) Waarom beleidsparticipatie door "gewone" burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamming, in *Res Publica*, 3, pp.31-58.
- van Gunsteren, H. & Andeweg, R. (1994) *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*, Bloemendaal: Aramith uitgevers.
- Van Robaey, B., Dierckx, D. & Vranken, J. (2005) *(G)een blad voor de mond: spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid*, Gent: Academia Press.
- Verba, S., N. H. Nie & J. Kim (1978). *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Verhofstadt, G. (1991), *Burgermanifest*. Brussel: PVV.
- Verhofstadt, G. (1994), *Angst, afgunst en het algemeen belang*. Antwerpen: Hadewijch.
- Vighi, F. and H. Feldner (2006). United States of Europe or free trade zone? No Thanks! Slavoj Žižek on the future of Europe, *European Journal of Social Theory* 9(3): 337-354.
- Vogels, M. & J. Geysels (1993), *Politieke herbebossing: notities voor de 21ste eeuw*. Antwerpen: Hadewijch.
- Volkerink, B. & J. de Haan (2001). Fragmented government effects on fiscal policy: new evidence, *Public Choice* 109(3-4): 221-242.
- Vuchelen J. (1995). Political events and consumer confidence in Belgium, *Journal of Economic Psychology* 16: 563-579

- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework, *Theory and Society* 27(2): 151-208.
- Žižek, S. (2005), The constitution is dead. Long live proper politics. *The Guardian*, 4/6/2005