

VOOR WIE HAAR SOMS GEWELD AANDOET: OVER DE ONDRAAGLIJKE LICHTHEID VAN PARTICIPATIE

➤ IVO JANSSENS

Filip De Rynck en Karolien Dezeure hebben een inspirerend boek geschreven. De titel: 'Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innoverend participatiebeleid'.

Dit artikel loopt over twee sporen. Een eerste deel verzamelt een paar hoofdelementen van het boek, waarbij de klemtoon op het begrip 'vitale coalities' komt te liggen. Een tweede deel bevat een geresumeerde versie van het gesprek dat ik onlangs met de auteurs in kwestie voerde. En vooraf lees je een intro waarin het gaat over de noodzaak van een nieuwe maatschappijdiagnose, en vooral van een nieuwe remedie wanneer 'participatie' tegen het licht wordt gehouden.

IN GESPREK MET FILIP DE RYNCK EN KAROLIEN DEZEURE

Een recensie gelezen van Herman Jacobs in Knack van 10 september 2008 die me altijd is bijgebleven. David Van Reybrouck gaat in zijn publicatie 'Pleidooi voor populisme' zowat het grootste probleem van onze huidige democratie te lijf: de groeiende kloof tussen hoog- en laaggeschoold in onze samenleving. Hij baseert zich op het werk van de Nederlandse bestuurskundige Mark Bovens en de Vlaamse socioloog Koen Pelleriaux. 'Kloof' is dan nog betrekkelijk zacht uitgedrukt. "Wie een hogere studie heeft volbracht, lijkt wel in een ander land te wonen dan wie enkel de lagere of middelbare school heeft kunnen bezoeken", zoals Van Reybrouck het uitdrukt.

De laaggeschoolden vormen 76 procent van de bevolking, maar zelfs nog geen 7 procent van de parlementaire volksvertegenwoordiging. Mark Bovens' term hiervoor, 'diplomadiplomatie', is zonder meer raak. De combinatie van politieke ondervertegenwoordiging en cognitief-cultureel onevenwicht verklaart volgens dit pamflet voor een groot deel de aantrekkingskracht van het huidige politieke populisme, zowel ter linker- als ter rechterzijde. De laaggeschoolden zit-

Wanneer burgers, de samenleving en de politiek veranderen, verandert ook de betekenis van participatie en moet het participatiebeleid worden bijgesteld.

ten veel vaker in de hoek waar de klappen vallen, wantrouwen en angst tegenover anderen ('de' politiek, 'de' vreemdelingen) zijn er veel wijder verbreid dan bij de gelukkigen die hoog zijn opgeleid. Het resultaat is navenant: men heeft "de laaggeschoolden aan de markt cadeau gedaan nog lang voordat het proces van culturele emancipatie was voltooid", zoals Van Reybrouck zeer terecht opmerkt. "Intellectuele verwaarlozing" is hun deel. Dat is wat in eerste instantie moet veranderen. De auteur besluit met een boutade: er is niet minder, maar beter populisme nodig.

Een relevante vraag vinden we terug in een stelling van Eric Corijn: "Dienen recente initiatieven zoals sociaal-artistische werkingen om subgroepen te activeren tot deelname aan de bestaande samenleving? Of kunnen ze ook aangewend worden om dat maatschappelijk model zelf kritisch te bevragen en alternatieven te formuleren? Is met andere woorden de samenleving zelf niet aan activering toe?"

De combinatie van de analyse van het spanningsveld tussen laag- en hoogopgeleiden met de kwestie of de samenleving zelf niet aan een grondige bevraging toe is, vormt een prima verantwoording voor de uitdaging die 'participatie' heet.

De combinatie van de analyse van het spanningsveld tussen laag- en hoogopgeleiden met de kwestie of de samenleving zelf niet aan een grondige bevraging toe is, vormt een prima verantwoording voor de uitdaging die 'participatie' heet.

INNOVEREND PARTICIPATIEBELEID

'Participatie' en de 'burgermaatschappij' zijn twee sleutelbegrippen. Tegelijk zijn ze uitgegroeid tot containerbegrippen, waaraan verschillende betekenissen worden gegeven en waarbij verschillende invalshoeken worden gehanteerd. Voor een goed begrip kijken we even na hoe deze twee begrippen in de publicatie 'Burgerparticipatie in Vlaamse steden' worden ingevuld.

Als rode draad fungeert het gegeven dat wanneer burgers, de samenleving en de politiek veranderen, dan ook de betekenis van participatie verandert en het participatiebeleid moet worden bijgesteld.

Participatie wordt omschreven als een feitelijk proces waarin gemeenschap wordt gevormd. Mensen geven vorm aan de samenleving en dus aan de politiek in en door interactie met elkaar. Op vele manieren is iedereen betrokken. En dat proces komt tot stand via consensus en conflict. Om die reden vormt participatie een gelaagd begrip: in gestructureerde organisaties, in tijdelijke verbanden, in netwerken, rond one-issues, in scholen, in wijken...

Participatie heeft een duidelijke democratische connotatie. Want participatie heeft betrekking op de interactie met mensen in de 'small scale democracy' in het dagelijks leven én in de 'big scale democracy' als het gaat over thema's die zich zowel op buurt- als wereldniveau kunnen situeren. Overigens volstaan de routines en praktijken van de representatiedemocratie niet meer. Problemen in de samenleving kunnen niet meer door het bestuur worden opgelost omdat het bestuur nu eenmaal verkozen is. Participatieve democratie is een noodzaak, die niet in de plaats komt van, maar wel als een vernieuwende visie op de representatiedemocratie.

Het door de auteurs gehanteerde burgerschapsconcept maakt het mogelijk dat iedereen in de samenleving als burger wordt erkend. Mensen moeten niet per se aan bijzondere voorwaarden voldoen of bijzondere vaardigheden hebben om te kunnen participeren. Participatie is veelvormig en gaat eerder over samen met mensen dingen doen en daardoor maatschappelijke betrokkenheid tonen. Van het beleid wordt dan verondersteld dat het een verbinding verzorgt door participatieve processen op te zetten met een open interactie, waardoor het beleid precies vorm krijgt. Het gaat om een inclusieve aanpak. Vaak primeert echter de exclusieve benadering, waardoor heel wat mensen worden uitgesloten.

Ook de burgermaatschappij wordt dus - net als participatie - gekaderd in een breed perspectief. Het gaat hier om alle soorten maatschappelijke verbanden, in welke vorm dan ook. Participatie is dan zelf gemeenschapsvorming die een verbinding maakt tussen diverse opvattingen, waarderungen en houdingen, door ze een publiek karakter te geven en ze met elkaar in wederzijdse aanspreekbaarheid en tegensprekelijkheid te zetten. Het zich leren herkennen in anderen en tegelijk het leren zien van gemeenschappelijkheden vormt hier het leitmotief.

De auteurs opteren voor de term 'burgermaatschappij' en niet voor 'middenveld', hoewel beide termen vanuit een wetenschappelijke benadering perfect inwisselbaar zijn. 'Burgermaatschappij' betekent zoveel als georganiseerde autonomie, en tekent de kruitlijnen uit waarbinnen het participatiegebeuren zich afspeelt. De auteurs hanteren een definitie die nauw aansluit bij de omschrijving die de Verenigde Verenigingen hanteren: "De burgermaatschappij is het gedifferentieerd en dynamisch geheel van organisaties en bewegingen die door burgers worden beheerd en die een autonome positie innemen tussen de private sfeer, de markt en de overheid. De burgermaatschappij vervult sociale functies, democratische of culturele en politieke functies."

NAAR VITALE COALITIES

Belangrijk is dat er een koppeling tot stand komt tussen het beleidskader en de burgermaatschappij. Die verbinding wordt te weinig gemaakt. Zo zijn er enerzijds de participatie-initiatieven en anderzijds is er de steun voor het verenigingsleven. Die lijken wel los van elkaar te staan. En precies die verbinding vormt de basis voor het participatiebeleid.

In ons land is er - gelet op de voortdurende discussies en conflicten - sprake van autonome initiatieven, en die geven meteen aan dat er een publieke cultuur aanwezig is waarin het debat

kan worden ingebed. Maar zoals eerder vermeld, vraagt een veranderende samenleving om een bijstelling van het participatiebeleid.

Treedt het beleid niet te veel en te snel in de plaats van de burgermaatschappij?

Op de tweede plaats primeert een strategische basiskeuze. Die houdt in dat zowel het beleid als de lokale actoren het belang zien en erkennen van een innovatieve burgermaatschappij. Dat is de essentie van wat een algemene strategie zou kunnen zijn: vanuit dat belang redeneren en handelen. Dat zou ook betekenen dat deze keuze wordt gehanteerd als uitgangspunt en basiscriterium voor en evaluatie van het lopende beleid. En in dat verband is er weinig aandacht gegaan naar de impact van het beleid op de burgermaatschappij en omgekeerd.

De derde invalshoek heeft te maken met de ruimte die de burgermaatschappij toebedeeld krijgt. Eén belangrijke kritische vraag als voorbeeld: treedt het beleid niet te veel en te snel in de plaats van de burgermaatschappij? En decentralisatie mag dan wel de dynamiek van de burgermaatschappij bevorderen, ze mag niet leiden tot een overkill aan nieuwe lokale regelgevingen. Want dan blijft het probleem, alleen is het van bestuursniveau veranderd.

Verder blijkt dat de kenmerken en de dynamiek van de burgermaatschappij verschillen van stad tot stad. Zo vergrijsst het klassieke verenigingsleven in de grote steden en kalft de eertijds centrale positie ten dele af. En de invloed van de diversiteit is groter in Antwerpen, Brussel en Gent dan in de kleinere steden. Dat vraagt om een publiek en tegensprekelijk en intelligent debat over de rol van de overheid.

Verder blijkt dat de kenmerken en de dynamiek van de burgermaatschappij verschillen van stad tot stad. Zo vergrijsst het klassieke verenigingsleven in de grote steden en kalft de eertijds centrale positie ten dele af. En de invloed van de diversiteit is groter in Antwerpen, Brussel en Gent dan in de kleinere steden. Dat vraagt om een publiek en tegensprekelijk en intelligent debat over de rol van de overheid.

Tenslotte is er het pleidooi voor een evolutie naar een meer kaderstellende overheid, waarbij diezelfde overheid op een stimulerende manier meer kansen geeft aan lokale netwerken om op hun ritme en in hun stijl te werken.

OVER DIALOGISCHE RELATIE EN VITALE COALITIES

Het uitwerken van een dialogische relatie tussen het beleid en de burgermaatschappij vormt de zuurstof voor vitale coalities. De burgermaatschappij bouwt vanuit en omwille van haar autonomie macht en tegenmacht op. Conflicten en belangentegenstellingen kunnen voor een beleid knap lastig zijn. Tegelijk vormen ze momenten van reflectie en meningsvorming en scherpen ze de keuzes aan.

Maar ook de burgermaatschappij loopt niet altijd een foutloos parcours. Binnen de burgermaatschappij zelf doen zich fenomenen van machtsvorming voor. Bovendien krijgen heel wat subgroepen omwille van opleiding en inkomen geen toegang tot de burgermaatschappij. En er zijn organisaties binnen de burgermaatschappij die het niet zo nauw nemen met een open en verdraagzame samenleving.

In een dialogische relatie brengt de overheid afwegingskaders in, bepaalt ze minimale voorwaarden en stelt ze harde eisen als het over basisrechten en elementaire basisplichten gaat. De overheid moet zich op deze punten en over de manier waarop ze deze realiseert laten bevragen. De overheid zelf moet kritisch zijn ten opzichte van wie wat inbrengt. Voorwaarde is dan wel dat die overheid met één stem spreekt ten aanzien van de eigen strategische keuzes.

De autonomie van de burgermaatschappij vormt de basis van een participatief stadsleven. De legitimiteit van handelen is steeds meer het product en het resultaat van processen waarin de burgermaatschappij een fundamentele rol speelt. De manier waarop oplossingen worden gezocht voor problemen is al even belangrijk voor de legitimiteit als de inhoud van de oplossingen. De representatieve democratie kan de legitimiteit niet meer halen uit de hiërarchie. De uitkomst en meteen ook de legitimiteit liggen in de verbinding tussen de representatieve en de participatieve democratie die moet leiden tot de legitimiteit van processen. Het is in de omslag van inputdenken (gezag vloeit voort uit verkiezingen en regels) naar outputdenken (gezag is het product van de manier van werken) dat de burgermaatschappij een cruciale rol speelt. Het is door het tot stand brengen van deze verbindingen tussen overheid, markt en burgermaatschappij dat 'vitale coalities' groeien voor de aanpak van complexe maatschappelijke problematieken. Vitale coalities streven een bepaald doel na. Ze zijn evenzeer processen van betekenisgeving: er komen betekenissen tot stand die verder gaan dan samen iets realiseren. En rond die coalities ontstaat een serie spanningsvelden: tussen bijvoorbeeld het institutioneel denken van een bestuur en het situationeel denken vanuit concrete situaties, tussen het instrumentele (eerder het accent op het product) en het culturele (eerder het accent op het proces). Vitale coalities veronderstellen dat het opzetten van participatiearrangementen in samenspraak met de burgermaatschappij gebeurt vanuit een meer overlegde positie. Het opzetten van deze arrangementen kan ook gebeuren vanuit de dynamiek van de burgermaatschappij.

Het participatiebeleid dat we ontwikkelen, bevat een duidelijke oproep aan tal van lokale actoren om veel meer dan nu hun eigen verantwoordelijkheid kritisch te bekijken en deel te nemen aan maatschappelijke coalities. Gedeelde verantwoordelijkheid heet dat dan. Vitale coalities tussen overheid en burgermaatschappij steunen op tweezijdigheid, op onderhandeld partnerschap, op afspraken over de respectievelijke rollen, op evaluatie en bijsturing. Via deze coalities worden mensen anders bereikt, worden meer mensen anders bereikt. Simpel uitgedrukt: burgers kunnen zelf ook wat. Hun engagement neemt alleen maar toe. En de overheid kan het niet meer alleen. Een coalitie vraagt om andersoortige samenwerkingsverbanden, om andersoortige capaciteiten, om een andersoortig denken en handelen.

IN GESPREK MET FILIP DE RYNCK EN KAROLIEN

In het interview geeft Filip De Rynck regelmatig aan dat hij de zaken zwart-wit formuleert. Voordeel is dat rechtlijnigheid primeert en dat de impliciete en expliciete aanbevelingen voor een groot deel van de organisaties die opereren binnen de culturele sector aan duidelijkheid niets te wensen overlaten.

Burgerparticipatie en cultuurparticipatie ageren vanuit een andere sfeer. Er is sprake van een zekere dubbelheid en van een zeker verband. De slotvraag blijft echter dezelfde: welke keuzes moeten op gemeentelijk vlak gemaakt worden? Ook bij cultuur gaat het om een verbreding van het bereik dat resulteert in afgelijnde beleidskeuzes.

De manier waarop oplossingen worden gezocht voor problemen is al even belangrijk voor de legitimiteit als de inhoud van de oplossingen.

De zekerheid: als vele mensen participeren, krijg je hoe dan ook meer discussie en meer dynamiek, en die interacties hebben effecten op het beleidsniveau. Voorwaarde is evenwel dat gemeentelijke circuits opengebrouwen moeten worden. En dat is zonder meer noodzakelijk als je andere dan de klassieke stemmen wil horen. Want hoe bereik je mensen die voortdurend in uitsluiting leven en geen stem in het kapittel hebben? Corijn schrijft niet toevallig dat het eerst om zeggenschap gaat, en pas dan om participatie.

Een mooi raakpunt tussen burger- en cultuurparticipatie wordt volgens De Rynck gevormd door sociaal-artistieke projecten die focussen op wijkwerkingen of op een stadsproject. Dat heeft alles te maken met het genereren van een betrokkenheid

en een inspraak binnen kwaliteitsvolle methodes eigen aan die projecten. En die werkwijze staat in schril contrast met de werkmanieren van de 'overgeleverde' inspraakorganen, zoals de cultuur- en andere adviesraden.

Eén voorbeeld ter illustratie, uit een Vlaamse centrumstad. Wanneer de schepen van cultuur aandringt op een verbreding van de samenstelling van de raad, zijn het in eerste instantie de actuele vertegenwoordigers die hiertegen verzet aantekenen. De (eigen) belangen primeren boven de logische verandering. Samenleving en lokale contexten evolueren. Dat maakt dat de lokale representatie moet worden aangepast, zodat je andere mensen in het vizier van de vertegenwoordiging brengt.

Een ander positief en meer specifiek voorbeeld van die raakontwikkeling tussen burger- en cultuurparticipatie is het rocsa-project in Gent. Dit project verbreedt het sociaal-artistieke knooppunt tot een wijkdimensie, waarbij de focus komt te liggen op hoe in de toekomst aan huisvesting kan worden gedaan. Die verruiming speelt zich af om een dubbele as: enerzijds zijn er de beleidseffecten, anderzijds worden nieuwe manieren uitgetoet om mensen te betrekken.

Vooraf dat laatste vormt een knelpunt. Geïstitutionaliseerde organisaties mogen de invulling van participatie niet beperken tot activiteiten die ze tot nog toe gewend zijn om te orga-

niseren. Ze moeten ingaan tegen deze 'macht van de gewoonte' en op zoek gaan naar andere manieren van betrokkenheid die andere mensen en subgroepen aanspreken. Hierin ligt de nieuwe, fundamentele werkwijze inzake een reële en zinvolle participatie verscholen. Die nieuwe werkmanner is vaak gebaseerd op een mix van bestaande netwerken, waarin het middenveld, hogeschoolden, gewone mensen en vrijwilligers hun plek opeisen. Zaak is om alle aanwezige competenties te detecteren en in te zetten, zodat er een mobiliserend effect ontstaat.

Een beleid vanuit een bepaalde sector valt te veel samen met een organisatieformat die gebaseerd is op de eerder geciteerde gewoonte. En dit wordt nog versterkt door de sterke professionalisering van de meeste sectoren. Routinewedrag vormt er de grootste gemene deler. Daarom stappen sectoren best af van hun instrumentele kijk, proberen ze inzicht te verwerven in de meer fundamentele mechanismen en beperken ze het innovatieve niet tot een

eenmalig gebeuren. De beheersingsrelatie die momenteel eigen is aan de globale culturele sector, met name het puur geïnstitutionaliseerd ageren binnen de krijtlijnen van sectorale domeinen, staat een reële participatie in de weg. Of hoe het eigenbelang, het profileren, het invullen van outputs waarbij producten primeren op processen en het dwangmatige karakter van het 'meten' het participatieverhaal richting kansengroepen blokkeren.

Het beheersingsdenken wordt versterkt door de criteria die de overheid oplegt: kwaliteit, effecten, het meten. Waarom wil een overheid dat eigenlijk weten? Want het vertrekken vanuit het klassieke sjabloon gaat voorbij aan de beïnvloeding, het insnijden in de realiteit die reële verandering genereert. Enige bescheidenheid is hier de boodschap. Beleidsmatig komt meten en het gehanteerde vocabularium neer op het meten van de louter aan de organisatie opgelegde outputs. Terwijl de reële effecten op mensen en op hun evolutie de facto een prioriteit zouden moeten vormen. Meten kan ook een perfide karakter krijgen. Bij de participatie van mensen in armoede, bijvoorbeeld, speelt vrij frequent het generatieaspect. Deze vaststelling noopt tot een ander tijdspad, andere parameters en criteria als het op 'meten' aankomt.

Eén van de fundamentele elementen van het beheersingsdenken is gebaseerd op het hantieren van een batterij 'termen'. Termen die vaak refereren aan oude betekenissen die intussen

Een sociaal-artistiek project creëert op kwalitatief en kwantitatief vlak veel meer effecten dan een klassieke organisatievorm die hoofdzakelijk denkt en werkt vanuit het middengroepgegeven.

nieuwe invullingen zouden moeten krijgen. Zo heeft de term 'organisatie' vandaag een heel andere betekenis dan in de jaren 1970. Een sociaal-artistiek project creëert op kwalitatief en kwantitatief vlak veel meer effecten dan een klassieke organisatievorm die hoofdzakelijk denkt en werkt vanuit het middengroepgegeven. Dat komt omdat het sociaal-artistieke organisatie-model niet-evidente lokale verbindingen benut, op een andere manier bemiddeling invult, een andere creatievorm voorstaat en een compleet nieuwe publiek genereert.

Het feit dat in de nieuwe legislatuur de sectoren cultuur, jeugd en sport zijn versnipperd onder verschillende ministers komt het participatiegegeven niet ten goede. Dat verknippen van bevoegdheden speelt trouwens ook op het lokale niveau. Vaak wordt er gewerkt in beperkte en kunstmatige segmenten. En elk segment pretendeert wel dat participatie moet toenemen, maar groepen vallen als zodanig niet onder één bepaalde noemer.

Differentiatie vormt het sleutelbegrip waarbij mensen op een andere manier worden betrokken. De discussie wordt echter onzorgvuldig gevoerd. Door ondermeer het hoog professionaliseringsgehalte zijn de betrokken actoren eerder een deel van het probleem dan van de oplossing. De beschotten blijven overeind. Maar de etiketten functioneren niet meer. Of: hoe deze benadering van het participatieverhaal contraproductief werkt. Want ondanks de sterke toename van professionelen blijft de kloof tussen de politiek en de burger, tussen de cultuur en de burger overeind.

CODA

Het beheersingsdenken van de culturele sector gaat in tegen de maatschappelijke evolutie en dynamiek. Culturele organisaties moeten hun beleid in vraag durven stellen. Een gedecentraliseerde aanpak vormt de aangewezen manier, waarbij op dat lokaal niveau van onder naar boven wordt gewerkt. "Wat en wie trek je binnen op een 'vernieuwende' manier?", is de cruciale vraag.

BIBLIOGRAFIE

De Rynck F., Dezeure K. (2009) *'Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innoverend participatiebeleid'*, Vanden Broele, Brugge 2009.

Van Reybrouck D. (2008) *'Pleidooi voor Populisme. Pamflet'*, Querido, Amsterdam/Antwerpen 2008.

Jacobs, H. (2008) recensie in 'Knack' 10 september 2008.

Corijn, E. (2009) *'Het maatschappelijk debat niet uit de weg gaan'* in S(O)AP, Demos, Brussel 2009.

BIOGRAFIE

Filip De Rynck is hoogleraar Bestuurskunde aan de Hogeschool Gent.

Karolien Dezeure is wetenschappelijk medewerker van de Hogeschool Gent in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.