

Houding van moeilijk bereikbare doelgroepen tegenover beleidsparticipatie: een onderzoek voor en met de stad Antwerpen

Jo Van Assche en Herwig Reynaert

De context: inzicht gevraagd in de houding van moeilijk bereikbare doelgroepen

In 2004 stelde het stedelijk wijkoverleg (SWO) van het Antwerps stadsbestuur vast dat sociale huurders, allochtonen, jongeren en kansarmen ondervertegenwoordigd waren bij de activiteiten van het SWO in de meeste Antwerpse wijken (Vallet, 2004). Daarom besliste het SWO om de houding van die doelgroepen tegenover participatie aan het overheidsbeleid in de eigen wijk te onderzoeken. In 2006 kreeg het samenwerkingsverband van het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling en het Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent (CDO-CLP) de opdracht om die vier doelgroepen in één Antwerpse wijk, namelijk Luchtbal-Schoonbroek, te onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek zouden gebruikt moeten kunnen worden om de communicatie tussen het Antwerpse stadsbestuur en die doelgroepen te verbeteren.

We verzamelden de beoogde kennis door enerzijds interviews af te nemen bij toevallig gekozen personen uit die doelgroepen en anderzijds focusgesprekken te houden met bewust gekozen sleutelpersonen uit diezelfde doelgroepen. De interviews en gesprekken werden voorbereid door de opmaak van een gespreksgids, waarin het probleem van beleidsparticipatie werd vertaald in thema's zoals overheidsinformatie, overheidsconsultatie, stemgedrag, actieve betrokkenheid en vertrouwen in samenleving en overheid.

Dit onderzoek heeft de medewerkers van het SWO doen inzien dat de geviseerde doelgroepen vooral geïnteresseerd zijn in begrijpelijke overheidsinformatie én liefst op maat van de vragen, waarmee ze zelf zitten (Van Assche, 2006). Uit het onderzoek blijkt ook dat ervaringen met het doorverwezen worden, dikwijls zeer gevoelig liggen bij deze doelgroepen. Hun interesse om geconsulteerd te worden over beleidskwesties in de eigen buurt, laat staan om te participeren in de beleidsuitvoering is eerder beperkt te noemen.

Bureaucratische versus bewonerslogica

Dit artikel focust op twee interessante elementen uit de aanpak van het onderzoek, namelijk de hertaling van de onderzoeksvraag én de inschakeling van de opdrachtgever in de uitvoering van het onderzoek. Het eerste, de herformulering van de onderzoeksvraag, situeert zich op het spanningsveld tussen een bureaucratische en een bewonerslogica, dat wil zeggen de kijk van de burgers zelf. In de beschrijving van het vraagstuk ging het SWO ervan uit dat enerzijds de stedelijke overheid allerlei interessante en positieve ini-

tiatieven neemt, en dat de bewoners anderzijds op allerlei hinderpalen stuiten om daaraan deel te nemen. In het onderzoeksvoorstel hebben wij deze bestuurlijke benadering verlaten en gesteld dat wij niet de mening van de burgers wilden vragen over de hinderpalen om te participeren in overheidsinitiatieven in de wijk. In plaats daarvan stelden wij voor om het participatievraagstuk te benaderen vanuit het perspectief en de behoeften van de burger.

De laatste jaren stellen wij ons namelijk vragen bij het uitgangspunt van het traditionele participatiebeleid. Misschien is het wel tijd om het perspectief om te keren en moet de lokale overheid zich afvragen hoe ze betrokken kan worden bij initiatieven van de burgers of bewoners en hoe zij die kan stimuleren en ondersteunen als zij de leefbaarheid van de buurt ten goede komen (De Rynck, 2003). Het is al decennia duidelijk dat bewoners allerlei initiatieven inzake beleidsparticipatie bekijken vanuit de behoefte aan participatie (Max-Neef, 1991). Die behoefte heeft betrekking op een gamma van verschillende fenomenen, gaande van het gevoel deel uit te maken van een groep of gemeenschap over de participatie in het verenigingsleven tot het willen meepraten over het beleid voor de gemeenschap. In de literatuur maakt men dikwijls onderscheid tussen participatie in de 'gemeenschap' versus participatie in het beleid (Soenen, 2006). De onderzoeksvraag die de opdrachtgever uit Antwerpen voorschotelde had dus betrekking op de houding tegenover de beleidsparticipatie.

Het idee van 'beleidsparticipatie' concretiseren wij op basis van het concept van de 'participatieladder' (Arnstein, 1969). Participatie kent immers verschillende niveaus waar zowel overheid als burgers tijdens een beleidsvormingsproces een andere rol toebedeeld krijgen, bijvoorbeeld de nood aan informatie en/of mondelinge toelichting bij het beleid over de wijk of de behoefte om mee te beslissen over bepaalde beleidsthema's voor de wijk.

Gelet op het belang van vertrouwen en burgerbetrokkenheid voor beleidsparticipatie is het ook belangrijk om aan de hand van de bevraging inzichten op te doen over het vertrouwen en de eigen initiatieven van de vier verschillende doelgroepen, die kunnen bijdragen aan de leefbaarheid of duurzaamheid van de eigen wijk. Samengevat, stellen we dat de hoofdthema's voor het onderzoek betrekking hebben op: informatie(verspreiding), consultatie, advisering of inspraak, de initiatieven van bewoners of burgers en het vertrouwen in samenleving en overheid.

Inschakeling van medewerkers van het opdrachtgevend bestuur

In het spanningsveld tussen een bureaucratistische en een bewonerslogica kozen we er ook bewust voor om medewerkers van het SWO als medeonderzoekers in te schakelen, in eerste instantie om budgettaire redenen. Wat betekent deze keuze nu voor het verloop en de kwaliteit van het onderzoek? De SWO-medewerkers maakten een verslag van hun ervaringen. Op basis daarvan konden wij in het onderzoeksrapport hun inbreng in het onderzoek beschrijven.

De medewerkers van het SWO en de stadsdiensten waren betrokken bij het beleid naar allochtonen, jongeren, kansarmen en sociale huurders. Zij kregen een korte training in het gebruik van de gespreksgids om zoveel mogelijk materiaal te verzamelen dat gebaseerd is op ervaringen van de respondenten.

Als voorbereiding organiseerde de stafdienst van het SWO een briefing voor de interviewers en verslaggevers van de interviews (de interviews werden uitgevoerd door koppels van een interviewer en een verslaggever). Uit de toelichting van de SWO-medewerkers blijkt dat al verschillende personeelsleden werden ingezet om een aantal taken uit te voeren, zoals de keuze van de testwijk, het contacteren van interviewers uit andere stedelijke diensten, en van verslaggevers uit het SWO-team, het mee bepalen van de populatie van de specifieke doelgroepen, het toevalsgewijze trekken van een beperkte steekproef uit die populaties, de opmaak en de verzending van de introductiebrief, het opzoeken van telefoonnummers van de respondenten en de praktische organisatie van de interviews. Op de briefing hebben de mensen van het SWO-team van de wijk Schoonbroek-Luchtbal een presentatie gegeven over de wijk zelf en over de contacten vanuit de overheid met de bewoners in de wijk. Vooral dat laatste deel was de basis om de gespreksgids verder in te vullen. Wij hebben op de briefing de inhoud van de gespreksgids in grote lijnen toegelicht en het doel van het open interview nog eens beklemtoond, namelijk het verzamelen van de ervaringen uit het verhaal van de respondent.

Daarna konden de interviews georganiseerd en afgenomen worden. Er was een steekproef beschikbaar van 150 personen. Om pragmatische redenen werden eerst personen gecontacteerd van wie een telefoonnummer bekend was. De SWO-medewerkers hadden die telefoonnummers opgezocht en ook een 'telefoonhandleiding' uitgeschreven als leidraad voor het wervingsgesprek. Per persoon werden drie pogingen ondernomen om telefonisch in contact te komen, respectievelijk in de voormiddag, de namiddag en 's avonds. Uit de groep sociale huurders werden op deze manier voldoende respondenten geworven, maar niet voldoende allochtonen en jongeren.

Bij kandidaat-respondenten zonder telefoonnummer zijn medewerkers van de SWO-staf gaan aanbellen op twee opeenvolgende dagen. Bij de 28 afwezigen werd een briefje in de bus gestoken met de vraag het SWO te contacteren als ze wilden meewerken aan het onderzoek. Dit leverde twee reacties op.

Vervolgens namen de verslaggevers contact op om een concrete afspraak voor het interview; daarbij viel weer een aantal mensen af. Uiteindelijk werden in totaal twintig interviews afgenomen; deels bij de deelnemers thuis, deels in het stadskantoor Luchtbal. De respondenten kregen een kleine attentie: een filmticket of een zakje Antwerpse handjes.

Herkenbaarheid zorgt voor vertrouwen, maar hoe staat het met de betrouwbaarheid?

Wat betekent de inschakeling van de SWO-mensen als medeonderzoekers nu voor de resultaten van het onderzoek? Wij menen dat het onderzoek alleen maar tot betrouwbare resultaten kon leiden door de inschakeling van SWO- en andere medewerkers uit de

betrokken stedelijke diensten. Wij hebben zeer bewust gebruikgemaakt van hun relaties met de doelgroep én van hun herkenbaarheid bij de te contacteren doelgroep. Juist omwille van het feit dat het onderzoek betrekking had op moeilijk bereikbare doelgroepen dienden wij interviewers in te schakelen die het eerste wantrouwen van die doelgroepen konden overwinnen. Juist de combinatie met onderzoekers van het CDO-CLP, die de methodische kant van de zaak bewaakten, hield een garantie in voor de betrouwbaarheid en transparantie van de verzamelde kwalitatieve inzichten.

Ook voor de SWO-medewerkers heeft de participatie in het onderzoek geleid tot een aantal inzichten, met betrekking tot de rol en verantwoordelijkheden van het SWO enerzijds en het onderzoek anderzijds. Zij hebben het werk om de respondenten te (proberen) contacteren als bijzonder arbeidsintensief ervaren. In dit onderzoek hebben SWO-medewerkers 149 mensen uit de vier doelgroepen proberen te contacteren voor een interview. Ondanks het feit dat zij tot drie contactpogingen ondernamen, zegden slechts twintig personen hun medewerking toe. Er werden interviews afgenomen van tien sociale huurders, vijf allochtonen, drie jongeren en twee kansarmen.

In een opvolgingsvergadering (met de presentatie van de resultaten voor alle medewerkers) hebben wij erop gewezen dat de systematische uitvoering van de contactnames een wetenschappelijke basis vormt voor de verzameling van betrouwbaar materiaal. Zeker in het onderzoek van de houding van moeilijk bereikbare doelgroepen kruipt meer tijd in het contacteren van de kandidaat-respondenten. Die tijdsinvestering leidt dan meestal tot minder succes in termen van effectieve deelnemers aan de interviews. Deze vaststelling leidt de SWO-medewerkers tot vragen over doelmatigheid van het onderzoek. Op basis van de gepresteerde uren, blijkt dat het SWO ongeveer twee dagen per gecontacteerde persoon heeft geïnvesteerd. Zijn de verzamelde gegevens wel de geleverde inspanning waard?, was een vraag die men zich hardop stelde. Het lijkt moeilijk om daarover absolute uitspraken te doen. De vraag dient evenzeer gesteld of er andere methodes zijn om die gevraagde inzichten op een even betrouwbare manier op te doen.

Een gespreksgids op maat van de respondenten?

Op de briefing merkten enkele aanwezigen op dat de gespreksgids niet aangepast is aan de doelgroep van de jongeren, kansarmen of allochtonen. Het was wellicht wenselijk geweest om de vragenlijst aan te passen aan de leefwereld van de respondenten. We wijzen er evenwel op dat de aanpassing aan elke doelgroep een bijkomend onderzoekje vergt, waarvoor in het kader van de opdracht geen tijd is. In overleg met de opdrachtgever hebben we toch geopteerd voor een uniforme vragenlijst voor de vier verschillende doelgroepen. De opmerking van de medewerkers van de opdrachtgever wijzen wel op een terechte bekommernis omtrent de betrouwbare verzameling van relevante inzichten over de doelgroepen, waar zij dagelijks mee werken.

De interviewsetting

Sommige interviewers menen een groot verschil in antwoordbereidheid vast te stellen tussen de interviews op het stadskantoor enerzijds én de interviews met de mensen thuis.

Daarom wordt ervoor gepleit om in de toekomst interviews meer te laten plaatsvinden ofwel bij de mensen thuis ofwel in een café. Ook de interviewsetting zou zorgen voor een belangrijke vertekening van de antwoorden. Volgens sommige interviewers komen mensen *'als geslagen handen op een stoeleke zitten'* om dan braaf enkele antwoorden te geven aan een professioneel duo van interviewer en verslaggever. Zij vragen om de mogelijkheid te onderzoeken om interviews te laten afnemen in een *face to face*-context.

De wisselwerking tussen onderzoekers en medeonderzoeker

Op de briefing van de interviewers en verslaggevers hebben we een formulier meegegeven waarin de verslaggevers de verslagen van de interviews kunnen neerschrijven. Bij de briefing hebben wij ook gevraagd om tijdens het interview niet met het formulier te werken, maar de antwoorden van de respondenten zo letterlijk mogelijk te noteren. De invulling van het formulier door de verslaggever is een eerste stap in de verwerking van het verzamelde materiaal. Een tweede stap zijn de eventuele aanpassingen aan het verslag op basis van de onderlinge afstemming tussen interviewer en verslaggever. Voor de onderzoeker van het CDO-CLP is het onbekend in welke mate die afstemming tot aanpassingen aan het oorspronkelijke verslag geleid heeft. Bij ontvangst op het CDO hebben wij de kwaliteit van de ingevulde formulieren gecontroleerd. Op basis daarvan hebben wij meestal een aantal (eerder positieve) opmerkingen over het verslag gemaakt. In deze derde stap van de verwerking van het materiaal hebben wij ook bijkomende vragen gesteld, vooral om de sfeer waarin het interview verliep te verduidelijken. Correcte verslaggeving is een basis voor een betrouwbare weergave van de ervaringen en inzichten van de respondenten. Op dat vlak hebben wij er alle vertrouwen in dat de medewerkers van de opdrachtgever op een professionele manier te werk gegaan zijn en dus voor betrouwbaar materiaal gezorgd hebben.

Een leerproces voor de SWO-staf, het Antwerps stadsbestuur en de participatiewereld?

Uiteindelijk heeft het onderzoek ertoe geleid dat de rol van het SWO werd uitgeklaard. Het SWO wil natuurlijk de participatie van de buurtbewoners blijven bevorderen, maar moet zich geen bijkomende inspanningen getroosten om die vier moeilijk bereikbare doelgroepen naar die participatieve bijeenkomsten te laten komen. De verantwoordelijkheid van het stadsbestuur bestaat er eerder in om de informatiedoorstroming op maat en vraag van de klant, en zeker de klant uit die doelgroepen, te bevorderen. Op die manier werd de doelmatigheid van het informatie- en communicatiebeleid van de stad Antwerpen een stap vooruit geholpen. En daarmee wordt ook de doelmatigheid van het SWO bevorderd en de arbeidsvreugde van de SWO-medewerkers verhoogd. Het vertrekken vanuit de bewonerslogica, waarin de behoeften en ervaringen van de burgers centraal staan, bood de SWO-staf de mogelijkheid om nieuwe wegen te vinden in het omgaan met de bureaucratische logica waarin ze zich bevinden.

Conclusie

Heel wat voorstanders van vooruitstrevende vormen van beleidsparticipatie kunnen misschien iets opsteken van dit onderzoekje, hoe beperkt het ook was. Misschien kunnen zij oog hebben voor de diversiteit in de maatschappij en meer bepaald voor het feit dat diverse doelgroepen niet echt (of écht niet) geïnteresseerd zijn in de bestaande vormen van beleidsparticipatie. Om tal van redenen kunnen zij de resultaten van dit onderzoek betwisten en kan men bij hoog en laag blijven beweren dat iedereen a priori geïnteresseerd is (of zou moeten zijn) om op één of andere manier te participeren aan het beleid, zeker als het verband houdt met de eigen wijk of leefwereld. Als dit onderzoek het debat over de betekenis en het fenomeen van de beleidsparticipatie kan aanzwengelen, dan lijkt dit verdacht veel op een vorm van maatschappelijke waardering. Waarvan akte.

Literatuur

- Arnstein, S.R. (1969). Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, p. 216-224.
- Kalk, E. & F. De Rynck (2003). Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse steden. In: F. De Rynck (red.), *Voorstudies – Witboek Stedenbeleid: de eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*. Brussel: Project Stedenbeleid, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p. 453-479.
- Max-Neef, M., A. Elizalde & M. Hoppenhayn (1991). *Human scale development: conception, application and further reflections*. New York: Apex Press.
- Soenen, R. (2006). *Het kleine ontmoeten. Over het sociale karakter van de stad*. Antwerpen: Garant.
- Vallet, N., F. De Rynck, E. Goubin & M. Rubben (2004). *Gangmaker of spelbreker, zoethouder of ontzuurder? Een evaluatie van twee jaar Stedelijk Wijkoverleg in Antwerpen*. Hogeschool Gent – Katholieke Hogeschool Mechelen
- Vallet, N. & F. De Rynck (2001). Afstemming en coördinatie in de Antwerpse wijken: sturing van complexe dienstverlening. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2, p. 11-19.
- Van Assche, J. & H. Reynaert (2006). *Inzicht in houding van moeilijk bereikbare doelgroepen voor het stedelijk wijkoverleg*, onderzoek in opdracht van het stadsbestuur van Antwerpen. Gent: Universiteit Gent.
- Van Hoppe, V. & L. Verheyen (2004). *Beter communiceren met een divers publiek: inzoomen of uitzoomen? Naar en doelgroepenstrategie voor het stedelijk informatiebeleid in Antwerpen*, onderzoek in opdracht van de dienst Marketing & Communicatie en de dienst Integratie Antwerpen. Antwerpen.