

Bouwen op bewonersparticipatie

Manu Claeys

Woensdag 20 juni 2012, ons buurtcomité De Ploeg organiseert een infoavond over op stapel staande bouwprojecten in een wijk vlakbij het Antwerpse Centraal Station. Uitnodigingen zijn verstuurd naar de vijf bewonersgroepen actief in dit deel van de stad, naar de winkeliersvereniging van de Provinciestraat, het jeugdcentrum De Branderij, de sociale vzw's Raad & Daad en Kievitsnest, het scoutsverbond dat er zijn hoofdkwartier heeft en de krakers uit het leegstaande klooster. Drie overheidsambtenaren, een projectontwikkelaar en een medewerker van de spoorwegmaatschappij zullen de projecten komen toelichten, ze hebben zich daar op eenvoudige vraag bereid toe verklaard.

In het volgelopen zaaltje van jezuïet Jean krijgen we die avond de bouwplannen te zien voor de nieuwe kantoortoren van energiemaatschappij Electrabel. De toren wordt gezichtsbepalend voor de Kievitwijk, met zijn ligging aan de kop van het braakliggend terrein tussen de spoorweg en de woonstraten. Na de uiteenzetting praten we met enkele Ploegleden nog na over die plannen. De glazen toren vinden we maar niks: te log, te saai, te grote stijlbreuk met de omgeving. De inrichting van de gelijkvloerse verdieping is te gesloten. Wie plaatst nu restructies zoals toiletten of fietsenstallingen aan de straatkant, achter een blinde muur, wanneer dat achterin het gebouw kan? En waarom zit de groene patio verborgen achter de winkelruimte, in een buurt waar al zo weinig groen is? Waarom houden ontwerpers zo weinig rekening met hoe omwonenden tegen zo'n gebouw aankijken, een gebouw dat mee de identiteit van hun wijk bepaalt en er zal staan voor de rest van hun leven?

We beslissen om na de zomer, tijdens het openbaar onderzoek over de bouw aanvraag, een bezwaarschrift in te dienen. Op 27 augustus komen we met een tiental bewoners samen bij iemand thuis, we zetten pijnpunten en mogelijke oplossingen op een rij en plaatsen de lijst op Google-doc, opdat anderen uit de wijk kunnen aanvullen. Vier buurtbewoners, onder wie een jurist en een architect, schrijven vervolgens een eerste versie van het bezwaarschrift. Een beeldmontage van een 'goed' kantoorgebouw en citaten uit de stedenbouwkundige voorschriften worden toegevoegd. Het document circuleert nog enkele dagen in mailverkeer – ter amendering – en wordt op 5 september per aangetekende naar het stadsbestuur verzonden.

Op 24 september 2012 word ik gebeld door Frank de Snoeck, projectmanager voor het Electrabelgebouw. Hij heeft vernomen dat vanuit de buurt een stevig onderbouwd bezwaarschrift is ingediend. Hij vermoedt dat De Ploeg erachter zit. Klopt dat? Ik antwoord bevestigend.

Bewoners die dromen

Bijna acht jaar eerder was Frank al eens op De Ploeg gestoten, als projectmanager voor Kievit fase I, een kantoorcomplex met acht torens aan het vlakbij gelegen Kievitplein. Met acht buurtcomités hadden we ons toen verenigd in één samenwerkingsverband, het gekraakte klooster in de Ploegstraat was ons hoofdkwartier. Jarenlang hadden alle

comités vruchteloos geprotesteerd tegen de bouwplannen voor wat, zo vreesden ze, een doodse kantoorenclave in het hart van de stad zou worden. Sinds het najaar van 2000 stapelden de buurtverslagen hierover zich op. Bij elk openbaar onderzoek werden bezwaarschriften ingediend, acties op touw gezet, persberichten verstuurd, interviews gegeven, gesprekken met de overheid gevraagd. Maar in de zomer van 2004 rukten de bouwkranen aan. De bevoegde schepen voor ruimtelijke ordening liet in een krant optekenen dat de angst van omwonenden 'dat hun buurt te elitair, te lelijk of te gevaarlijk wordt' nu eenmaal eigen is 'aan het doorvoeren van veranderingen'. Hij zou zich daardoor niet laten afremmen.

Een kerngroep van zevenentwintig bewoners uit de diverse comités werkte in september en oktober 2004 aan een tegenvoorstel, met respect voor het vastgelegde bouwprogramma en de voorziene gebruiksoppervlakte. Er kwam een maquette in piepschuim, een aanschouwelijke digitale weergave, een 3D-filmpje en een uitgebreide nota. In plaats van uniforme blokkendozen dicht bij mekaar – 'Geen tweede Brussel-Noord op het Kievitplein' was een van de slogans – bepleitten ze een eigentijds bouwproject met meer ademruimte, meer gevoel voor zon en licht, meer pleinvorming en een grotere kans op levendigheid op het publieke domein. Op de gelijkvloerse verdieping voorzagen ze opengewerkte plinten, met contact tussen binnen en buiten en met geanimeerde invulling zoals een bibliotheek, gelagzalen en winkelruimte. Hogerop suggereerden ze glooiende, afgeronde structuren met een ritmiek van open en gesloten door middel van horizontale witte banden. De ambitie was: zo weinig mogelijk 'achterkanten'.

De streefbeeldstudie werd aan de projectontwikkelaar en de overheden bezorgd. Er kwam geen reactie. Daarop stapten de buurtcomités naar de rechtbank. De Ploeg had het over het grootste bouwbedrijf van Antwerpen. Vlak voor de rechtsgang plaatste het comité een uitvoerig betoog op zijn website, waarin het ook uitlegde wat zoveel bewoners drijft om zich te engageren:

'Concreet dromen de bewoners in en rond de Kievitwijk van een fantastisch nieuw stukje stad waar Antwerpen trots op kan zijn, van een omgeving waarin een groot telecombedrijf perfect zijn hoofdkwartier kan integreren en waar altijd volk op straat is, of dat nu komt werken, wonen of zich ontspannen. Precies daarom investeren ze een belangrijk deel van hun vrije tijd in het grondig bestuderen van het dossier en in het bepleiten van een project dat toekomstgerichter en veelzijdiger is dan wat overheden en projectontwikkelaars voor ogen hebben.'

Burgers zijn doorgaans sterk bekommerd om hun wijk. Wat daar gebeurt heeft een directe impact op hun dagelijks welbevinden, schrijven planologen Jayne Engle en Nik Luka in *Why Do Neighborhoods Matter and Where Are We Going Wrong?*. Daarom vormt de wijk een ideale schaal voor burgerengagement, voor het betrekken van mensen bij het vormgeven van hun leefomgeving, voor wat de auteurs *community-based planning, design and development* noemen. Engle en Luka bepleiten een bestuurlijk erkennen van die schaal als ideaal én essentieel niveau voor duurzame stadsontwikkeling. Ze hebben het over innovatieve coproducties met de burgermaatschappij ('*civil society*'), waarbij gedeelde visies op de toekomst van een wijk, een kwartier, een dorp – alle buurtschappen met de schaal van een klein stadsdeel – lokaal uitgesproken worden en in plannen en acties worden omgezet die de visie concreet maken op dat niveau. Een aaneenschakeling

van sterke, onderling goed verbonden, zelfs overlappende wijken vormt dan een veerkrachtige en aangename stad.

De kentering

Terwijl politici verwijten stuurden naar de bewoners of, erger nog, de schouders ophaalden en zeiden 'dat het de schuld van het vorige bestuur was', nam Frank de Snoeck op 23 februari 2005 een eerste keer contact op met De Ploeg. Hij was naar eigen zeggen het stempel van lompe betonboer beu en was óók bekommerd om de leefbaarheid van de buurt. De projectontwikkelaar en de buurtbewoners gingen samen zitten. Ze stelden een document op 'ter optimalisering van het bouwproject Kievitplein', rekening houdend met de ruwbouwelementen die er intussen al stonden. Twee maanden later volgde een gezamenlijke persconferentie over een nieuwe bouwaanvraag die zou worden ingediend, met overeengekomen aanpassingen: het ontkoppelen van een gesloten reeks van gebouwen, meer openbaar domein, een hoger aandeel appartementen, meer vermenigving van functies met ruimte voor een grand café, een restaurant en winkels op de gelijkvloerse verdieping, groenbeplanting rond het grootste complex, een groter stationsplein en een extra ingang naar de treinsporen.

De inzet én uitkomst van het conflict tussen de twee ambities of programma's maakte van de Kievitwijk een archetype in de nationale pers.

'De wijzigingen zijn klein maar wezenlijk,' legde ik toen als woordvoerder van De Ploeg uit. Ze moesten beschouwd worden als pogingen om weliswaar laat in het bouwproces alsnog een beter evenwicht te bekomen tussen de grijze uitstraling van een kantoor- en hotelcomplex dat zich afwendt van de omgeving en het verlangen van bewoners naar een wijk waar ze zich thuis kunnen voelen.

De inzet én uitkomst van het conflict tussen die twee ambities of programma's maakte van de Kievitwijk een archetype in de nationale pers. *De Standaard* had het over een 'nationaal symbool van ongebreidelde speculatie met kantoren' (22 oktober 2005), *De Morgen* over 'hét symbool van geslaagd buurtverzet' (19 november 2005).

In 1996 had de Spaanse socioloog Manuel Castells dit soort conflict een botsing tussen de *space of flows* en de *space of places* genoemd, tussen de anonieme passantenruimte als onderdeel van een globaliserende netwerkmaatschappij en de karakteristieke verblijfsplek waar sociaal contact, ruimtelijke diversiteit en lokale identiteit essentieel zijn. In 2005 haalde Toon Coenen in een masterscriptie het voorbeeld van het Kievitdossier aan om te suggereren dat ook bij het ontwerpen van een *space of flows* de ruimtelijke principes van de *space of places* een rol kunnen spelen. Twee jaar later ging Marlies Lenaerts nog een stap verder: ze moéten daarbij een rol spelen en bewonersinspraak vormt daartoe de beste garantie. In haar masterthesis schrijft ze: 'participatie is een instrument om de ruimtelijke kwaliteit van stadsprojecten te versterken, want private bedrijven en infrastructuurontwerpers weigeren vaak rekening te houden met lokale noden', wat uiteindelijk ten koste gaat van het welbevinden van een hele gemeenschap. Een geslaagd stadsproject verenigt net ogenschijnlijk tegengestelde belangen met elkaar en het is de taak van politieke bestuurders om dit mogelijk te maken.

De echt grote veranderingen moesten nog volgen, voegde ik er op die persconferentie aan toe, en zouden zich op het vlak van de burgerparticipatie situeren: het was de hoogste tijd voor intelligentere vormen van inspraakverlening. Het signaal werd opgepikt. Op 10 maart 2006 besliste het stadsbestuur om in het gebied Kievit fase II – het nog te ontwikkelen deel van de bouwzone – een regierol op te nemen en een nieuw stadsontwerp op te maken in overleg met alle relevante stakeholders uit de buurt, waaronder De Ploeg. Als gevolg van dat overleg werd het geplande bouwvolume naar beneden gehaald, de verhouding kantoor/appartementen gewijzigd in het voordeel van het wonen, de nieuwbouw dichter tegen de spoorweg gesitueerd, het ruimtebeslag van de rijweg voor het station gehalveerd en het publieke domein vergroot en vergroend. Na een ontwerpwedstrijd en workshops met de omwonenden werd gekozen voor de aanleg van een langgerekte parktuin tussen en voor de gebouwen, met grasvelden, bloemperken, sportterreinen, speeltuintjes en veel rustplekken. Terecht concludeerde *De Standaard* vlak voor kerstmis 2006:

'Zo is een bitter dispuut omgebogen tot een voorbeeldige samenwerking voor een leefbaardere stad.'

Een van de gebouwen in Kievit fase II is het Electrabelgebouw. En daarover belt Frank de Snoeck me dus jaren later, in september 2012, met de vraag of De Ploeg bereid is om opnieuw rond de tafel te gaan zitten met het bouwteam. Op 8 oktober doen we dat in Le Pain Quotidien aan het Kievitplein. We overlopen de pijnpunten zoals aangekaart in ons bezwaarschrift. Vier dagen later laat Frank me weten dat ze kritisch naar de opmerkingen keken en ermee aan de slag gaan. Op 25 oktober en 6 november volgen nieuwe overleggrondes, met telkens verder herwerkte plannen die in vertrouwen worden meegegeven aan de delegaties van De Ploeg voor tussentijdse terugkoppeling naar speciaal bij elkaar geroepen buurtvergaderingen. Frank zegt dat ons bezwaarschrift als een *trigger* blijkt te werken, niet alleen voor de bouwheer maar ook voor de stedelijke diensten en de architecten, die erkennen dat we cruciale opmerkingen maakten over de verhouding van de nieuwbouw tot zijn omgeving.

Ons bezwaarschrift blijkt als een trigger te werken, niet alleen voor de bouwheer maar ook voor de stedelijke diensten en de architecten, die erkennen dat we cruciale opmerkingen maakten over de verhouding van de nieuwbouw tot zijn omgeving.

Op het laatste overleg bedanken we de bouwheer, de projectontwikkelaar en de architecten voor hun geleverde inspanningen. Waarop zij ons bedanken voor de gevoerde dialoog, die ze 'van het beste dat we al hebben mogen meemaken op het vlak van bewonersparticipatie' noemen, want ons lokale perspectief leverde wel degelijk toegevoegde waarde. Hoofdarchitect Stéphane Beel zegt trots te zijn op de klassieke duurzaamheidswaarden van het gebouw, maar dat duurzaam bouwen ook schuilt in het voeren van die dialoog en dat daarvoor nog geen kwaliteitslabel bestaat. Ik maak een mentale noot: waarom geen lijst opstellen van af te vinken criteria op het vlak van beraadslaging en samenspraak bij het tot stand komen van grote bouwprojecten?

Op 14 december 2012 wordt de nieuwe bouwaanvraag ingediend, die enkele maanden later, na toetsing door de administratie, zonder problemen goedgekeurd wordt.

Een baanbrekend programma

We beseffen dat de kentering niet structureel is. De Ploeg is een slagkrachtige buurtgroep die haar plek in het overleg heeft afgedwongen door middel van welgemikte bezwaarschriften, assertieve communicatie in de pers en een opgebouwd netwerk van dienstige relaties, zowel extern als intern. Maar raken ook minder mondige wijken mee aan boord, bijvoorbeeld op het Kiel, in Antwerpen-Noord of aan de Bisschoppenhoflaan? En hoe?

Op zondagochtend 13 januari 2008 hadden we het daarover op een bijeenkomst van Antwerpse bewonersgroepen in het Werkhuys, in aanwezigheid ook van stadsbrede vrijwilligersorganisaties zoals Antwerpen aan 't Woord en stRaten-generaal, die ijveren voor meer en betere burgerparticipatie. Het stadsbestuur vindt actie- en belangengroepen als De Ploeg best oké, klonk het op de vergadering, en wil ze gerust meenemen in vormen van overleg, wanneer ze voldoende lawaai maken. Er is bij lokale politici zelfs enige bewondering voor 'lastige' bewonersgroepen die erin slagen zich te laten horen, want dat zou net hun rol zijn bij het opkomen voor hun leefomgeving: het debat kruiden, wanneer ze hoogte krijgen van plannen voor hun wijk. En dan vernemen de bestuurders dat wel via de media, petitie

of rumoer op infoavonden. Zo werkt misschien de vrije markt van de politiek, opperde iemand, met actie en reactie, wat dan een debat genoemd wordt. Maar vaak is het besluitvormingsproces (actie) al zo ver gevorderd bij het vernemen van kritiek (reactie) dat luisteren nog moeilijk wordt. Kan het ook anders, structureler, tijdig, met vanzelfsprekendheid over het delen van zeggenschap? En met kans op slagen ook in die wijken waar op het eerste zicht minder draagkracht bestaat daarvoor?

Ja, dat kan. Sinds 1992 financieren de Amerikaanse stad Minneapolis en de staat Minnesota samen een baanbrekend programma waarbij bewonersgroepen met het oog op het herwaarderen van hun wijk zelf prioriteiten stellen en budgetten toebeden, en in overleg met de stadsdiensten projecten

ontwikkelen, laten uitvoeren en daarop toezicht houden. Sindsdien vloeit elk jaar minstens 15 miljoen dollar overheidsgeld – het plafond is 20 miljoen dollar – via dit Neighborhood Revitalization Program (NRP) naar eenentachtig wijken in Minneapolis. Heroriënterings- en herwaarderingswijken krijgen het meeste geld, maar ook welvarende wijken – beschermingswijken – worden niet vergeten, wat het draagvlak vergroot. Een centraal NRP-bureau biedt van overheidswege technische assistentie en evalueert de projectplannen. Dat bureau bestaat uit een directeur met tien medewerkers, die nauwe contacten onderhouden met de wijken én met de stadsdiensten betrokken bij het uitvoeren van de projecten.

In een eerste fase verzamelen de wijkverenigingen informatie over 'kwesties van lokaal belang'. Gepoogd wordt om daarbij zo veel mogelijk verschillende bewoners te bereiken, via enquêtes, deur-tot-deurprospectie en buurtactiviteiten, maar ook gericht, via infoavonden, focusgroepen en deliberatieve panels. Bewoners leren er van elkaar

Zo werkt misschien de vrije markt van de politiek, opperde iemand, met actie en reactie, wat dan een debat genoemd wordt. Maar vaak is het besluitvormingsproces al zo ver gevorderd bij het vernemen van kritiek dat luisteren nog moeilijk wordt. Kan het ook anders, structureler, tijdig, met vanzelfsprekendheid over het delen van zeggenschap? En met kans op slagen ook in die wijken waar op het eerste zicht minder draagkracht bestaat daarvoor?

over wijkknoden. Al die beraadslaging leidt tot prioriteiten en uiteindelijk tot onderling gedragen, gedetailleerde actieplannen goedgekeurd op algemene wijkvergaderingen. Ruim de helft van het geld ging zo uiteindelijk naar huisvesting (renovatie en nieuwbouw), andere grote sommen werden besteed aan het opwaarderen van commerciële assen, parken, scholen en bibliotheken. Binnen het programma werden verder honderden veiligheidsplannen goedgekeurd, duizenden bomen en struiken geplant, kilometers fietspaden aangelegd, energiebesparende maatregelen gepromoot, inentingsprogramma's en ouderklassen gefinancierd, de waterkwaliteit van meren verbeterd, speelpleinen aangelegd, programma's voor jongeren, ouderen en inwijkelingen bekostigd, enzovoort. En vooral ook: duizenden lokale activiteiten en bijeenkomsten georganiseerd.

Onderzoek leert dat de tweede fase – het ontwikkelen en uitvoeren van projecten – betrokken wordt door een kleine tweeduizend bewoners die zetelen in raden van bestuur en werkcommissies van NRP-organisaties. Als afgevaardigden van hun wijken investeren zij veel tijd en energie in het opvolgen van de dossiers, gemotiveerd door de tastbare resultaten voor hun onmiddellijke woonomgeving en door de geloofwaardigheid van het programma, die blijkt uit de bestuurlijke overdracht van budgetten en de semi-professionele relatie met de stadsambtenarij.

Het NRP creëert nieuwe relaties tussen wijkverenigingen, het NRP-bureau en de diverse stedelijke diensten in wat Archong Fung 'verantwoordelijke autonomie' noemt. Mondige, onderlegde vrijwilligers uit de wijken overleggen met uitvoerende ambtenaren over de kwaliteit van de projecten. Ze kunnen hun budgetten als hefboom gebruiken om bijkomende fondsen aan te trekken. Die fondsen komen vaak van stedelijke agentschappen, die co-investeerd worden in lokale, bottom-up geïnitieerde projecten. Het NRP brengt zo meer gelijkwaardigheid tussen de wijken en de agentschappen, én meer samenwerking tussen die agentschappen onderling.

Sommigen suggereren dat het NRP ook de machtsstructuur in de stad verandert, niet alleen omdat het programma evidentierwijs lokale 'empowerment' en 'gevoel van buurteigenaarschap' bevordert maar ook omdat 'verkozenen weten dat kiezers nu beter geïnformeerd zijn over de besluitvorming rond buurtontwikkeling en bijgevolg met meer kennis van zaken naar de stembus trekken.' Een stadsambtenaar ziet het zo:

'We hebben de wijken machtiger gemaakt, ze hebben nu een politieke wil en sommigen in het stadhuis voelen zich daar niet comfortabel bij.'

Bovendien is het moeilijk voor politici om electoraal voordeel te halen uit steun aan het NRP. De wijken spelen zo'n sleutelrol bij de planning en uitvoering van initiatieven dat gemeenteraadsleden nauwelijks krediet krijgen voor het louter mogelijk maken ervan. Vooral verkozenen met een uitgesproken ideologische agenda over machtsvorming en besluitvoering bij ruimtelijke planning of 'social engineering' worstelen met deze bestuurlijke innovatie, en zien zich door burgers in de hoek gezet als terughoudend of zelfs vijandig tegenover bewonersengagement. Dat alles maakt programma's zoals het NRP politiek kwetsbaar.

De devolutie van wezenlijke beslissingsmacht en fondsen naar de wijken heeft hoe dan ook de graad en de kwaliteit van bewonersengagement in Minneapolis vergroot. Daar zijn de meeste waarnemers het over eens. Het NRP heeft bestaande bewonersgroepen

opgewaarderd en nieuwe wijkverenigingen doen ontstaan waar er geen actief waren. De verschuiving van hiërarchische besluitvorming naar horizontale samenwerking tussen bewoners en ambtenaren heeft wijken nieuw leven ingeblazen, woonomgevingen verfraaid en de dienstverlening verbeterd. Dit soort van innovatieve aanpak die kapitaliseert op de energie van bewoners bepleit ook Richard Florida:

'In plaats van wijken of zelfs hele stadsdelen over te leveren aan het stadsbestuur of projectontwikkelaars doen we er beter aan bewoners de controle te geven en hen voort te laten bouwen op lokale troeven, door hen te engageren in wijkverenigingen die bouwen aan levendigheid en echte ruimtelijke kwaliteit. Het is de aanpak die Jane Jacobs lang geleden al uitstippelde.'

Vertrouwen in burgers

Op donderdag 27 september 2012, drie dagen nadat Frank de Snoeck opnieuw contact zocht met de Ploeg, neem ik deel aan een debat op de Nederlandse ambassade in Brussel. De Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) publiceerde net een driehonderd bladzijden tellend rapport getiteld *Vertrouwen in burgers*, waarin op basis van literatuurstudie, interviews en uitgebreid veldwerk geconcludeerd wordt dat beleidsmakers zich wel inspanningen getroosten om burgerparticipatie aantrekkelijker te maken, maar dat de resultaten teleurstellend zijn:

'Voortdurend is het een verhaal van veel projecten, weinig leren en onvoldoende structurele inbedding.'

Het participatiebeleid van de overheid en de behoeften en werkwijze van burgers sluiten kennelijk niet op elkaar aan. Tegen deze achtergrond onderzocht het WRR wat politici kunnen doen om burgers beter en structureler te betrekken. Het codewoord is: vertrouwen. Om de goesting en inventiviteit van burgers ten volle te benutten bij beleidsvorming moeten overheden burgers vertrouwen en hen de ruimte bieden voor betrokkenheid.

Het codewoord is: vertrouwen. Om de goesting en inventiviteit van burgers ten volle te benutten bij beleidsvorming moeten overheden burgers vertrouwen en hen de ruimte bieden voor betrokkenheid.

We debatteren over het rapport. Ik zeg de manier waarop de onderzoekers dynamieken van bewonersinitiatieven in kaart brachten herkenbaar en nuttig te vinden. Ze hebben het over 'trekkers', die zich inhoudelijk verbinden met een onderwerp en de kar trekken, en over 'verbinders', die mensen met juiste personen in contact kunnen brengen. Ze wijzen op het nut van formele én informele netwerken. Ze benadrukken het belang van beleidsmatig respect voor burgers die bereidheid

tot actieve betrokkenheid tonen, en bij dat respect horen het denken vanuit burgerperspectief en een evenwicht vinden tussen bestuurlijk loslaten en steunen. Het rapport oordeelt streng in verband met dat laatste:

'De klassieke 'beleidsparticipatie' heeft op dat punt een slecht imago. De gemeente heeft een plan, 'doet' nog even een inspraakavond omdat dat zo hoort of moet, maar het beleid staat allang vast en iedereen gaat met een

ontevreden gevoel naar huis. Het is niet ongebruikelijk dat beleidsmakers een wetsvoorstel helemaal dichttimmeren en dan pas naar buiten treden, of dat ze zich vastbijten in hun eenmaal ingenomen standpunt.'

Twee weken later vinden lokale verkiezingen plaats in Antwerpen. Een nieuwe bestuursploeg komt aan het bewind, met andere ideeën over de invulling van het beleid. Het is klassiek dat in dat geval maatregelen en initiatieven van het vorige college terugschroefd worden. *It's part of the game.* Maar ingewikkelder en gevoeliger wordt het, wanneer dat beleid tot stand kwam door middel van burgerparticipatie.

Op 17 december 2010 besliste het vorige stadsbestuur om het centraal gelegen Moorkensplein in het Antwerpse stadsdeel Borgerhout te verruimen en te vergroenen, als impuls voor een sterk verstedelijkte buurt met nijpend groentekort. Ik woon in die buurt, op twee straten van dat plein. In maart 2011 werd een burgerparticipatief parcours opgestart met een infodag, een plandag, focusgesprekken en de aanstelling van een gevarieerde klankbordgroep van bewoners 'die het project op een systematische, kritische doch constructieve manier opvolgt gedurende de volledige looptijd' (collegebesluit 4 februari 2011). Op basis van input uit de buurt maakte de klankbordgroep een projectdefinitie, waarover een open oproep werd gelanceerd die in het najaar van 2011 leidde tot een winnend ontwerpvoorstel en in 2012 tot een voorontwerp en een definitief ontwerp, telkens geëvalueerd door de klankbordgroep en ook opnieuw voorgesteld aan de buurt tijdens een hoorzitting in september 2012.

Maar op 8 februari 2013 kopt een krant 's avonds online: 'Stadsbestuur schrapt heraanleg Moorkensplein'. 'Het huidige stadsbestuur is niet overtuigd van het nut van een park aan het Moorkensplein,' legt de nieuwe schepen van stadsontwikkeling en ruimtelijke ordening Rob van de Velde 's anderendaags uit in de papieren versie van de krant, 'we zien op die locatie liever gemeenschapsvoorzieningen.' Nog een dag later zit ik met hem over een ander onderwerp in een televisiedebat. Vlak voor de uitzending hebben we het even over het Moorkensplein. Ik adviseer hem om zo vlug mogelijk aan tafel te gaan zitten met lokale bestuurders en omwonenden, om hen uitleg te geven over het nieuwe standpunt en daarover een directe dialoog op te starten in plaats van via de media te communiceren.

Die middag en de zaterdag erop verenigt een zeventigtal buurtbewoners van het Moorkensplein zich in café Mombasa. Ze plannen acties. Een krant titelt 'Oorlog om park Moorkensplein.' Een andere krant brengt dit verslag van de vergadering:

'De buurtbewoners kunnen maar moeilijk begrijpen dat de huidige plannen opnieuw herbekeken zullen worden. Ze vinden dat ze voldoende inspraak kregen via planvergaderingen en een stuurgroep, en willen duidelijk maken aan het stadsbestuur dat het project gedragen wordt door de meerderheid van de omwonenden. Ze begrijpen niet dat na vele uitvoerige studies, jury's, bewonersvergaderingen en goedkeuringen nu opnieuw hetzelfde gaat gebeuren.'

De buurt start een raamaffiecampagne op voor het behoud van het park, met de tekst 'Reuzenpark nu'. Op 8 maart wordt symbolisch een eerste boom van het verhoopte park gepland, een Japanse kerselaar van bijna vijf meter hoog. Op 13 maart schrijft senior-writer en politiek commentator Lex Moolenaar van *Gazet van Antwerpen* in een stuk met als titel 'N-VA-schepen kiest met ramkoers voor foute strategie':

'Van de Velde beschuldigt de actievoerders van bewuste leugens en gebrek aan kennis over het dossier. In één vloeiende beweging verwijt hij het vorige stadsbestuur – waarvan zijn partij nota bene zelf deel uitmaakte – een beleid van manke participatie. Vervolgens definieert hij participatie als 'steun zoeken bij de burger voor je beleid'. Met andere woorden: de beslissing is al genomen, nu gaan we een draagvlak zoeken.'

In een interview in *Knack* druk ik een week later mijn bezorgdheid uit over die terugwaartse beweging op het vlak van inspraakverlening, over een bevoogdende politiek die het signaal uitstuurt dat medezeggenschap er niet toe doet en over het kapitaal van burgerparticipatie dat nu vervangen wordt door iets dat lijkt op bestuurlijke willekeur. 's Avonds zie ik schepen Van de Velde na een debat in Borgerhout. Hij reageert mild op het interview, we hebben een gemoedelijke babbel. Ik suggereer dat hij wat minder assertief optreedt in contexten van burgerinspraak. Een politicus moet zich dan net bescheiden opstellen, dialoog faciliteren, *leading by stepping back*. Nog een week later sluit Lex Moolenaar zich daarbij aan. 'Het primaat van de politiek is niet langer vanzelfsprekend,' schrijft hij, 'hoe graag sommige bestuurspartijen dat ook zouden willen.'

We zijn het erover eens dat het niet de goede kant opgaat wanneer beleidsvoerders het spreekveld verdelen in mensen die zogenaamd tegen de vooruitgang zijn (holbewoners) versus bestuurders die enkel het algemeen belang voor ogen zouden hebben.

Maar de schepen slaagt er niet in zich terughoudend op te stellen, wat doorsijpelt in de pers. Op 17 april 2013 titelt *De Standaard*: 'Rob van de Velde haalt opnieuw uit naar 'klagers''. Hij heeft het over 'slecht geïnformeerde actiescomités'. In een mail aan mij schetst hij hoe hij door zo kort op de bal te spelen zijn verantwoordelijkheid wil opnemen en net een eind wil maken aan verdeeldheid, met daarbij voor elk – bewonersgroepen, bestuur, administratie, projectontwikkelaars – een eigen rol. Twee dagen later belt *Terzake* me om in debat te gaan met de schepen over de rol van mondige

burgers. Ik ben onderweg naar de Poolse stad Wroclaw om er een lezing te geven over burgerparticipatie en kan niet ingaan op de vraag. Mijn goede vriend Wim van Hees, ook actief in het veld van burgerinspraak, kan dat wel en doet die avond relevante uitspraken in de televisiestudio:

'Het benoemen en etiketteren van bezorgde omwonenden is geen deel van de oplossing. Het helpt niet om die mensen te culpabiliseren of nimby te noemen. Zij zijn niet het probleem, zij ervaren iets als problematisch en zijn inmiddels mondig genoeg om dat probleem ter discussie te stellen. Een zorg van een bewoner is altijd terecht. De vraag wordt dan op welke manier je zo'n zorg kan kanaliseren en oplossen. Een overheid plaatst zich dan idealiter in een dialoogpositie.'

's Anderendaags verschijnt in *De Morgen* een opiniestuk van schepen Van de Velde waarin hij net het omgekeerde doet. Hij schildert mondige burgers af als burgers die overal tégen zijn, als nimby's, holbewoners en enkelingen die om het hardst roepen, en daar plaatst hij tegenover: de verkozen politicus die zich niet laat 'gijzelen' door actiescomités maar daadkrachtig het algemeen belang laat primeren.

Ik heb het er de volgende dag over met Annemarth Idenburg, onderzoeker en coördinator van het rapport *Vertrouwen in burgers*. Ook zij is gastspreker op het colloquium in Wroclaw. We zijn het erover eens dat het niet de goede kant opgaat, wanneer beleidsvoerders het spreekveld verdelen in mensen die zogenaamd tegen de vooruitgang zijn (holbewoners) versus bestuurders die enkel het algemeen belang voor ogen zouden hebben. Vooruitgang en algemeen belang zijn immers containerbegrippen die, wanneer ingevuld door politici, vaak de neiging hebben om samen te vallen met ideologische premissen. We zien een donkere wolk schuiven over de Antwerpse inspraakpraktijk, want wijkbewoners hebben weinig boodschap aan deze kortste weg naar het politiseren van burgerparticipatie.

Op 29 april 2013 gebeurt in dat verband iets interessants. Op stadsniveau bekrachtigt het bestuur een ruimtelijk uitvoeringsplan dat van een gedeelte van het 19de-eeuwse Harmoniepark – ooit een galgenveld – bouwzone maakt. Maar op stadsdeelniveau verzet de partij van de schepen zich daartegen, nadat eerder al buurtbewoners met spandoeken als 'Geen beton in onze gazon' protesteerden tegen dit verlies aan groen en open ruimte in een dichtbevolkte wijk. De schepen hanteert rationele argumenten: het uitvoeringsplan voorziet toch al in extra groene ruimte op de voormalige parking van het Provinciehuis en ligt het perceel dat als bouwzone wordt ingekleurd niet naast een hoge, lelijke wachtgevel? Toch kiezen zijn partijgenoten op lokaal niveau de kant van de bewoners. 'Wij staan dicht bij de buurtbewoners en dienen de belangen van de wijk. Op stedelijk niveau spelen soms andere belangen,' klinkt de uitleg. Dat relativereert alvast de notie van algemeen belang.

Gelukkig wordt een compromis gevonden. Het stadsbestuur belooft om voorlopig het bouwperceel niet te verkopen en ook geen bouwvergunning te verlenen. Buurtbewoners die er desondanks niet helemaal gerust op zijn starten een handtekeningenactie, dienen een bezwaarschrift in en stappen naar de Raad van State, die hen op 21 december 2013 gelijk geeft. Het park is gered.

Ook voor het Moorkensplein komt er ten langen leste een vergelijk, na een rumoerige infosessie op 15 mei 2013 waarin de schepen de aanwezigen op stang jaagt door erop te wijzen dat buiten de bomvolle zaal nog honderdduizenden andere Antwerpenaren wonen aan wie hij ook verantwoording moet afleggen over investeringsbudgetten. Een buurtbewoner vraagt daarop waarom er onder het nieuwe bestuur wel geld is voor de heraanleg van de Londenstraat op het trendy Eilandje en blijkbaar niet langer voor het creëren van groen en verkeersrust in Borgerhout. Zijn Borgerhoutenaren plots tweederangsburgers, omdat de partij van de schepen niet in het lokale stadsdeelbestuur zetelt? Een moslima zegt minstens honderd mensen te vertegenwoordigen die allemaal speelruimte verlangen voor hun kinderen. De schepen antwoordt: 'Als u volgende vergadering honderd Marokkaans-Vlaamse burens meekrijgt, ben ik bereid te luisteren.' De zaal reageert verbijsterd.

De schepen voelt aan dat hij er misschien over ging. Achteraf komt hij naar mij: 'Ik weet dat je het geen geslaagde avond vond.' Ik stel enkele vragen over het vervolg van zijn aanpak, nu hij weet dat het protest in de buurt niet zal luwen en mensen het park van achtduizend vierkante meter toch wel als verworven beschouwen. Hij zegt bezig te zijn met een haalbaarheidsstudie naar verschillende scenario's. Eind juni 2013 wordt uiteindelijk aangekondigd dat het nieuwe park gehandhaafd blijft. Jammer dat hierover gebakkeleid moest worden.

Diezelfde maand starten buurtbewoners van de wijk Antwerpen-Dam een petitie op voor inspraak in de geplande ontwikkeling van de Slachthuissite en omgeving. Een en ander leidt in mei 2015 tot een in augustus 2013 door het stadsbestuur beloofd participatiecharter, weliswaar nadat dit bestuur en de projectontwikkelaar samen inmiddels een projectdefinitie hebben opgemaakt. Maar ook hier loopt het plots fout. Op zondag 10 april 2016 slaakt het Damcomité tijdens een persconferentie een noodkreet. Het breed gedragen, participatief tot stand gekomen buurtadvies van december 2014 – met vraag om voldoende kwalitatieve groene ruimte, meer betaalbaar wonen en minder verkeer – blijkt nauwelijks te zijn gevolgd. 'De vele inspraakmomenten, de input van de buurt, de inzet en het engagement van de vrijwilligers worden in dit verhaal niet naar waarde geschat,' klinkt het. Ook de adviezen van de stadsdeelraad, de stadsdiensten en de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening lijken in de wind geslagen.

Wanneer het Damcomité in het najaar van 2016 nogmaals aan de alarmbel trekt, de vrees uitdrukkend dat het voorliggende plan alles in zich heeft om gezinnen met kinderen uit de wijk weg te jagen, trekt schepen Van de Velde opnieuw de kaart van de politisering. Hij noemt de bewonersvereniging een verlengstuk van de politieke oppo-

sitie, zegt dat het vooruit moet gaan en dat hij de buurt niet zal 'blijven bemoederen'. Een duidelijker manier om het *vertrouwen in burgers* op te zeggen is er niet.

Wie de veerkrachtige stad beschouwt als een lappendeken van sterke 'space of places' en vertrouwt en bouwt op de capaciteiten van burgers om de verblijfskwaliteit van zo'n plek te verhogen, start in de wijken, betreft zeker op dat beleidsniveau in alle ernst bewoners bij het ontwikkelen van projecten. Laten we dat de burgerzin van bestuurders noemen.

Bestuurlijke burgerzin

Wie zoals Engle, Luka, Lewicka, Putnam, Castells, Fung, Florida of Jacobs de veerkrachtige stad beschouwt als een lappendeken van sterke 'space of places' en zoals de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid of de bestuurders achter het Neighborhood Revitalization Program in Minneapolis vertrouwt en bouwt op de capaci-

teiten van burgers om de verblijfskwaliteit van zo'n plek te verhogen, start in de wijken, betreft zeker op dat beleidsniveau in alle ernst bewoners bij het ontwikkelen van projecten. Laten we dat de burgerzin van bestuurders noemen.

Best gebeurt dat op een structurele en gestructureerde manier. De volgende gemeenteraad kan zich engageren om tegen midden 2019 een prototypisch participatietraject goed te keuren, met een checklist van minimaal te doorlopen fases en een omlijning van voorwaarden en verantwoordelijkheden, die toch ook ruimte laten voor informaliteit en flexibiliteit, want bij wijkontwikkeling gaat het om maatwerk, niet om blauwdrukken, ook in het participatietraject zelf.

Inspiratie kan geput worden uit de vele voorbeelden van goede praktijk in binnen- en buitenland, zoals het oorspronkelijke inspraakproces voor het Moorkensplein of het wijkherstelprogramma in Minneapolis. Er is inmiddels heel wat expertise opgebouwd, participatieformats en -technieken worden geëvalueerd in talloze publicaties en op steeds meer congressen.

Eind oktober 2013 woon ik in het Amsterdamse Pakhuis De Zwijger zo'n congres bij over vernieuwende praktijken in burgerparticipatie. Ruim 250 ambtenaren, actieve burgers, academici en sociale ondernemers nemen er in workshops, speed dates en academische lezingen kennis van inspirerende voorbeelden. Ik hoor Jim Diers, de eerste directeur van Seattle's Department of Neighborhoods, enthousiast praten over een van de meest innovatieve Amerikaanse programma's om bewoners mee te doen participeren en zo sterkere wijken te maken.

Dichter bij huis is de Zuid-Nederlandse fusiegemeente Peel en Maas een koploper op het vlak van burgerparticipatie op kleine schaal. Of het nu gaat om de invulling van een dorpsdagverblijf, de heraanleg van een kruispunt of de uitbouw van het commerciële hart van een wijk, het uitgangspunt is zelfsturing, leer ik op het congres: in de lokale gemeenschap zelf zitten genoeg intelligente mensen die prima in staat zijn om realistische oplossingen te bedenken waar de hele gemeenschap wat aan heeft. De bottom-up-praktijk blijkt succesvol in Peel en Maas, maar gebrek aan bestuurlijk vertrouwen in bewonersverenigingen maakt het kopiëren ervan naar andere gemeenten vaak weerbarstig:

'Burgers voelen heel goed dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de kwaliteit van hun eigen leefomgeving. Wat echter vaak lastiger is, is het bestuur ervan te overtuigen dat het zich terughoudend moet opstellen. Dat het 'actief niks moet doen'. Het bestuur moet dus leren begrijpen hoe het proces werkt en dat het belangrijker is om jezelf terughoudend op te stellen. Dat college- en raadsleden deze rol aanleren is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat het proces van zelfsturing niet wordt verstoord.'

Een minimale vereiste daarbij is dat verkozenen burgers die opkomen voor de leefkwaliteit van hun onmiddellijke woonomgeving niet wegzetten als egoïsten, want dergelijke politici hopen op vormen van onverschilligheid die zij zelf wellicht niet zouden kunnen opbrengen in de eigen woonomgeving. 'Een stadsbestuur zou dit soort inwoners aan het hart moeten drukken in plaats van ze te beschimpen of verdacht te maken,' schreef De Ploeg eind 2004.

Het is een zoete triomf voor bewonersvereniging De Ploeg, wanneer op 19 december 2016 bekend raakt hoe het nieuwe hoofdgebouw van De Persgroep in de bouwzone Kievit fase II er zal uitzien. De taal van de toren waarin de journalisten in 2019 hun intrek zullen nemen is exact dezelfde taal als dat van het alternatieve projectvoorstel voor Kievit fase I uit 2004. De glooiende in plaats van hoekige bouwvorm, het stapelen van open en gesloten, de lange witte banden, de doorzichtige en uitnodigende sokkel, de buurtvriendelijke invulling van de plint, de ademruimte rond het gebouw, de vier 'voorkanten': de gelijkenissen zijn frappant.

Soms blijken buurtbewoners voor op hun tijd bij het lanceren van projectvoorstellen voor hun wijk. En dat vind ik dan weer weinig verbazend.

Bio

Manu Claeys is essayist en voorzitter van stRaten-generaal. Hij werkt aan een boek over de rol van burgers in wat hij een 'energieke democratie' noemt.

Eindnoten

1. Het bedrijf heet inmiddels Engie.
2. *De Standaard*, 9 augustus 2004
3. A+ *Belgisch Tijdschrift voor Architectuur* (april-mei 2005, nr. 193, p.9) had het over 'een symbooldossier voor heel Vlaanderen', wijzend op de uitgebreide berichtgeving in de media en op de vaststelling dat 'een gewaagd plan, dat van de Kievitpoort een aantrekkelijke buurt zou maken' – het winnende ontwerp van het Nederlandse bureau MVRDV uit 2000 – door de overheid losgelaten werd voor een plan op maat van een bedrijf.
4. 'Historiek van een groeiende verontwaardiging', 29 november 2004. De website bestaat niet langer.
5. Jayne Engle, Nik Luka, 'Neighborhood Planning for Resilient and Livable Cities, Part 1 of 3: Why Do Neighborhoods Matter and Where Are We Going Wrong?', Montreal, 28 september 2014, op www.thenatureofcities.com. Zie ook Maria Lewicka, 'What makes neighborhood different from home and city? Effects of place scale on place attachment', *Journal of Environmental Psychology*, vol. 30(1), maart 2010, en Frank Moulaert e.a., *Can Neighborhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, New York, Routledge, 2010
6. Zie ook Robert Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American community*, New York, Simon & Schuster, 2000: mensen voelen zich sterker verbonden met en engageren zich makkelijker voor de onmiddellijke leefomgeving dan met/voor grotere gebiedsniveaus.
7. 'Bouwproject Antwerps Kievitplein wordt toch nog aangepast', *De Morgen*, 21 april 2005
8. Manuel Castells, *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell, 1996). Zie ook Louis Albrechts en Tom Coppens, 'Megacorridors: striking the balance between the space of flows and the space of places', *Journal of Transport Geography*, no 11, 2003.
9. Toon Coenen, *De 'space of places' versus de 'space of flows'. Stedelijk leven in de netwerkmaatschappij*, scriptie verdedigd aan de KU Leuven, Urban Planning, 8 september 2005
10. Marlies Lenaerts, *Participation as a tool to strengthen spatial quality. The Case of Antwerp Central Station area*, master thesis Human Settlements, KU Leuven, 2007
11. 'Vijanden spannen samen', *De Standaard*, 21 april 2005
12. 'De burger heeft wel degelijk invloed', *De Standaard*, 23 december 2006
13. De zaak vestigde zich in een commerciële ruimte die De Ploeg in 2005 had laten toevoegen aan het project Kievit fase I.
14. Hij doelt op het BREEAM-certificaat, dat duurzaamheidswaarden voor nieuwbouw en renovaties meet en beoordeelt.
15. Ook in andere buurtdossiers kwam De Ploeg succesvol tussen. Zo redde de vereniging een klooster van de sloophamer, bekwam ze een extra ingang naar het station, zat ze voor nog andere gebouwen van Kievit fase II mee aan tafel en overtuigde ze de directie van de Antwerpse zoo ervan de voorziene blinde 'achtermuur' van de diertuin te vervuilen voor een architecturaal gevarieerde en opengewerkte 'voorkant' gericht naar de wijk.
16. Jeffrey Berry, Kent Portney en Ken Thomson, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington, Brookings Institution Press, 1993, p.296
17. Archong Fung en Elena Fagotto, 'Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program', in *International Journal of Urban and Regional Research*, september 2006, p.7
18. Judith Martin en Paula Pentel, 'What the neighbors want. The Neighborhood Revitalization Program's first decade', in *Journal of the American Planning Association*, vol.68, nr.4, 2002, pp. 435-49
19. Archong Fung en Elena Fagotto, *ibid.*, p.11
20. Archong Fung en Elena Fagotto, *ibid.*, p.12

21. Richard Florida, 'How not to 'save' neighborhoods', The New York Times, 1 juni 2011. In zijn opinie gebruikt Florida het begrip 'real quality of place', dat aanleunt bij de 'space of place' van Castells.
22. WRR, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2012, p.11. De literatuurlijst van het rapport (17 bladzijden) is bepaald indrukwekkend. Nederlandse onderzoekers publiceerden heel wat over burgerparticipatie op lokaal niveau, zoals bijvoorbeeld hoogleraar actief burgerschap Evelien Tonkens met titels als *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk* (Amsterdam, SUN Transity, 2009) en *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid* (samen met Imrat Verhoeven, Amsterdam, Pallas, 2011).
23. WWR, *Vertrouwen in burgers*, p.99
24. Het Kievitplein ligt eveneens twee straten verwijderd van mijn huis, in de andere richting.
25. *Het Nieuwsblad*, 9 februari 2013
26. *Het Laatste Nieuws*, 11 februari 2013
27. *Gazet van Antwerpen*, 18 februari 2013
28. *Gazet van Antwerpen*, 13 maart 2013
29. *Knack*, 20 maart 2013
30. *Gazet van Antwerpen*, 26 maart 2013
31. Mail 21 april 2013
32. Wim is voorzitter van de vzw Ademloos, een burgerbeweging die ijvert voor betere luchtkwaliteit in Antwerpen.
33. *Terzake*, Canvas, 23 april 2013
34. *De Morgen*, 24 april 2013
35. Annemarth en ik zaten eerder al samen in debatpanels in Brussel (27 september 2012) en Den Haag (6 december 2012).
36. *De Morgen*, 29 april 2013
37. 'Dan toch een Moorkenspark van 8000 m²' in *Gazet van Antwerpen*, 27 juni 2013. Al blijkt enkele jaren later dat het park niet zo groot zal worden, wat tot ontgoocheling leidt bij het stadsdeelbestuur: 'Districtsbestuur lust plan Moorkensplein niet', *Het Laatste Nieuws*, 16 januari 2017.
38. *Gazet van Antwerpen*, 21 november 2016
39. Bijvoorbeeld *Participatie, de wol bij al het geblaas, frisse praktijkverhalen en prikkelende gedachten* (inspiratiedag in het Vlaams parlement, 2014), *Neighbourhood Planning. Best practice community engagement techniques* (Herefordshire Council, 2014), *99 experimenten in de lokale democratie* (Democratic Challenge, 2015).
40. Borders to Cross. On democratic innovation and civic driven change, 29-31 oktober 2013. Ik geef er zelf ook een workshop.
41. Hij schreef er dit boek over: *Neighbor Power: Building Community the Seattle Way*, Seattle, Washington University Press, 2004
42. www.gemeente.nl, 24 maart 2011, 'Hoe burgerparticipatie kan groeien'
43. Historiek van een groeiende verontwaardiging, 29 november 2004