

crd-goc.brussels 

commission régionale de développement
gewestelijke ontwikkelingscommissie

DERTIG JAAR IN DIENST VAN HET BRUSSELS GEWEST

MEI 2023

DERTIG JAAR IN DIENST VAN HET BRUSSELS GEWEST



COVERFOTO

© perspective.brussels / Eric Herchaft

OPMAAK EN DRUK

tsékwa

CONTACT

observatoires@perspective.brussels

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Benoit Périlleux, voorzitter van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie
Naamsestraat, 59. B-1000 Brussel

Reproductie met bronvermelding is toegestaan

© 2023 perspective.brussels

D/2023/14.054/04

INHOUDSTAFEL

I. IN DIENST VAN HET BRUSSELS GEWEST	4
Geschiedenis	5
Het Colloquium	6
Dankbetuigingen	8
II. DE GEBIEDSDYNAMIEK VAN BRUSSEL EN DE UITDAGINGEN ERVAN	10
III. DRIE FUNDAMENTELE KWESTIES OM TOT EEN CO-GECONSTRUEERD STADSPROJECT TE KOMEN	12
Voor een betere interactie tussen experts en politici	13
Burgerparticipatie in een democratische stadsplanning	31
Visie, verbeelding en het stadsproject in Brussel	56

I. IN DIENST VAN HET BRUSSELS GEWEST

De Gewestelijke Ontwikkelingscommissie is vier jaar na de oprichting van het Gewest in 1989 ingesteld. Dertig jaar dienstverlening aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mag niet onopgemerkt voorbijgaan. Vandaag dinsdag 30 mei, zullen we deze verjaardag waardig vieren om 17 uur, tijdens de academische zitting in de prestigieuze Salle des Glaces van het Brussels Parlement, maar we willen deze dag eerst te baat nemen om te debatteren over strategische kwesties voor de stedelijke democratie.

Benoit Périlleux, voorzitter van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie
Isabelle Van Asbroeck, vice-voorzitter van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie
Eric Corijn, voorzitter van de eenheid PROSPECT van de GOC

GESCHIEDENIS'

De GOC werd opgericht met de organieke ordonnantie van 1991 inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, het eerste grote wetgevende initiatief van het nieuwe Brusselse Gewest (opgericht in 1989). Deze ordonnantie creëert, naast de bestemmingsplannen die voortvloeien uit de wet van 1962 (sectorplannen en specifieke ontwikkelingsplannen), ontwikkelingsplannen die duidelijk tot doel hebben de sociaaleconomische planning te integreren met de ruimtelijke ordening en een strategie voor gewestelijke ontwikkeling uit te stippelen. De GOC, erfgenaam van de Regionale Commissie van Ruimtelijke Ordening (RCRO) ingesteld bij wet van 1962, heeft aldus haar bevoegdheden uitgebreid tot de regionale ontwikkeling.

Zoals voorheen is de GOC belast met "het uitbrengen van een met redenen omkleed advies over ontwerpen van gewestelijke ontwikkelingsplannen, gewestelijke bestemmingsplannen, masterplannen en gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen, alsmede over ontwerpen van gemeentelijke ontwikkelingsplannen. De Gewestelijke Commissie kan de regering opmerkingen of suggesties doen over de uitvoering of aanpassing van de plannen en verordeningen waarvoor zij bevoegd is. Zij stelt algemene richtlijnen voor voor de voorbereiding en de opstelling van plannen voor ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige verordeningen"².

Zo heeft zij advies uitgebracht over de ontwerpen voor regionale ontwikkelingsplannen (GewOP1: 1993, GewOP2: 2001, GPDO: 2017), GWP, RPA en GSV. Naast de regeringsontwerpen ontvangt en beslist de Commissie ook over alle klachten en opmerkingen die bij openbare onderzoeken worden ingediend. Haar adviezen worden uitgebreid geadviseerd en zij heeft altijd gestreefd naar consensus: pas als haar

advies unaniem is, krijgt het een zeker gewicht, omdat zij de regering dan verplicht te motiveren waarom zij de GOC niet volgt.

Haar opdracht is uitgebreid omdat "de Regering het advies van de Gewestelijke Commissie vraagt over de ontwerpen van ordonnantie en van decreet betreffende de in dit Wetboek bedoelde aangelegenheden die een aanzienlijke invloed hebben op de ontwikkeling van het Gewest"³.



- 1 Voor meer details zie de brochure "De GOC sinds 1993" uitgegeven ter gelegenheid van het twintigjarig bestaan van de GOC (website GOC-CRD).
- 2 BWRO art 7.
- 3 BWRO art 7.

Ten slotte heeft zij ook adviezen op eigen initiatief uitgebracht.

Aanvankelijk was de samenstelling voornamelijk met delegaties, leden van de bevoegde adviesorganen voor economische en sociale aangelegenheden (werkgevers en vakbonden), monumenten en sites, milieu, huisvesting en mobiliteit, vertegenwoordiging van de gemeenten en de benoeming van onafhankelijke deskundigen.

In november 2017 is het Brussels Wetboek inzake Ruimtelijke Ordening (BWRO) gewijzigd en is de samenstelling van de GOC gewijzigd.

De huidige GOC, geïnstalleerd in januari 2020, is dus samengesteld uit "achtien onafhankelijke deskundigen, benoemd door de regering, waarvan negen op voordracht van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze deskundigen vertegenwoordigen de volgende disciplines: stedelijke en gewestelijke planning, mobiliteit, milieu, huisvesting, cultureel en natuurlijk erfgoed, economie en architectuur"⁴. De GOC heeft een website <https://crd-goc.brussels-goc> waar alle ingediende aankondigingen kunnen worden geraadpleegd. Er mag worden gesteld dat ze niet heeft stilgezeten.

4 BWRO art 7.

HET COLLOQUIUM

De Gewestelijke Ontwikkelingscommissie wil deze verjaardag nu ook vieren met een colloquium. Een dag van studie en reflectie. Een moment van bilan en perspectieven. Onze werkrouline bestaat uit hoorzittingen van de dragers van grote projecten zoals de Richtplannen van aanleg (RPA), discussies tussen deskundigen over de samenhang van deze projecten met het Gewestplan voor Duurzame Ontwikkeling GPDO en de principes van stedenbouw en tot slot, het schrijven en stemmen over gedetailleerde adviezen voor de regering. De inbreng van deskundigen vindt ook plaats via eigen adviezen op basis van door onze eenheid PROSPECT voorbereide debatten. Zo hebben we rapporten goedgekeurd over het post-COVID herstelplan, over Metropoliiaans Brussel, over de ontwikkeling van de wijken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, of over de energiecrisis en de klimaatuitdaging.

Dertig jaar bestaan is de gelegenheid om de relevantie van haar werking in vraag te stellen. Het moet gezegd dat we ons na de vele debatten en schrijfsessies af en toe afvragen of deze adviezen worden gelezen, of er rekening mee wordt gehouden en of ze enige invloed hebben op de projecten. We hopen ook dat de ontwerpers van de nieuwe plannen hen raadplegen.

Wij staan niet alleen: we hebben een jaarlijkse gezamenlijke activiteit met onze collega's in de Vlaamse Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) en de Waalse Pôle Aménagement du territoire, waar we de stand van zaken bespreken met betrekking tot beleid, regelgeving en grote ruimtelijke orderingsprojecten. We werken ook intensief samen met de andere adviescommissies van het BHG waarmee wij onze vragen delen.

Daarom hebben wij vorig najaar besloten dat ons colloquium zich op dit onderwerp moest richten. Het programma en de voorbereiding werden gezamenlijk gedaan, te beginnen met een klein gezamenlijk organisatiecomité.

We wilden het colloquium ook voorbereiden met thematische papers, die in workshops werden besproken.

Zo is geschied. Er werden drie transversale vragen gekozen die een aantal frustraties of blokkeringen naar voren brachten: Hoe kunnen we nadenken over en de relatie verbeteren tussen expertenkennis en politieke macht? Hoe kunnen we burgerparticipatie verbreden tot een echte coproductie van de stad? En vervolgens: Hoe kunnen we de brede visie op ontwikkeling in Brussel versterken en laten doorsijpelen in plannen, beleid en projecten?

De drie thema's werden voorbereid in drie nota's, op basis van verschillende bijdragen, waaronder die van onderzoekers

en universiteitsprofessoren, een overzicht van de wetenschappelijke literatuur, de stand van zaken van de problemen in Brussel en mogelijke antwoorden op de uitdagingen. Deze nota's vormden de inleiding tot drie workshops - op 7 maart, 23 maart en 20 april - met tientallen uitgenodigde deskundigen, een rijke gedachtewisseling en een duidelijker zicht op de consensus en de meningsverschillen. Ten slotte werden de initiële nota's aangevuld vanuit deze debatten.

Dit is waar we nu zijn. Drie hoofdstukken. Drie hete hangijzers waarover in Brussel veel gediscussieerd wordt. Drie onderwerpen die vragen om een nieuwe dynamiek, een doorstart. En dat is waar we tijdens deze studiedag over willen praten en discussiëren. Zonder taboes. In een geest van openheid en bereidheid tot samenwerking. En met een kort memorandum aan het eind, dat onze verantwoordelijken kan inspireren. Laten we het debat verderzetten.



DANKBETUIGINGEN

De GOC en zijn werkzaamheden zijn ondenkbaar zonder de vrijwillige en enthousiaste inzet van talrijke mensen die gemotiveerd zijn door het stadsproject en de wil om Brussel te verbeteren.

Wij danken de leden van de huidige GOC:

Effectieve leden : Bruno CLERBAUX, Eric CORIJN, Benoît DASSY, Christian FRISQUE, Gabriela HANTIG, Michel HUBERT, Hughes KEMPENEERS, Ischa LAMBRECHTS, Gilles LEDENT, Séverine LITS, Marie-Madeleine MENNENS, Benoît PÉRILLEUX (Président), Isabelle QUOILIN, Isabelle VAN ASBROECK (Vice-Présidente), Steyn VAN ASSCHE, Paul VERMEYLEN, Ann VOETS, Philémon WACHTELAER.

Plaatsvervangende leden : Peter BENUSKA, Simon BIDAL, Jean-Philippe DEVISSCHER, Pascal HANIQUE, Serge KEMPENEERS, Christophe LOIR, Bertrand MARLOT, Quentin RENSON, Annabel SCHATTEN, Laurent SCHILTZ, Aurélie TRIGAUX, Anton VAN ASSCHE, Gilles VANHAMME, Renaud VAN MELSEM, Guillaume VANNESTE, Pauline VARLOTEAUX, Patrick VEROUGSTRAETEN, Manuela VON KUEGELGEN

Wij danken allen die het colloquium en de voorbereidende workshops mogelijk hebben gemaakt: professoren en onder-zoekers, leden van de administraties en pararegionale instanties, leden van milieu- en burgerverenigingen, Brusselaars die geïnteresseerd zijn in de debatten over de stad, enz.

Wij danken de leden van het secretariaat van de GOC, van vroeger en nu, zonder wie onze beraadslagingen, adviezen en verslagen nooit uit de schaduw van onze vergaderingen zouden zijn gekomen:

1993 : Benoît Périlleux, secrétaire

2009 : Myriam Cassiers, secrétaire

2020 : Thierry Mercken, secrétaire,
assisté de Caroline Warnecke, Sybille Beliard,
Harmony Vanderborght

Tot slot willen wij de voorzitters van de GOC bedanken, die de agenda hebben vastgesteld en hebben gezorgd voor open, collegiale en overwegend consensuele besprekingen:

1993. Présidente: Françoise Thys-Clément,
Vice-Président: Gerrit Rauws

1999. Président: Philippe Coenraets ,
Vice-Président: Philippe Helleputte

2006. Président: Jean de Salle ,
Vice-Président: Eric Corijn

2010. Président: Jean de Salle,
Vice-Président: Joachim Declerck

2015. Président : Jean de Salle,
Vice-Président : Eric Corijn

Tot slot danken wij de Minister-president, die dit initiatief heeft gesteund, en de Voorzitter van het Parlement, die ons de eer heeft bewezen ons te ontvangen in zijn symbolische lokalen, het institutionele hart van onze stedelijke democratie, dat centraal staat in onze werkzaamheden.



**II.
DE GEBIEDSDYNAMIEK
VAN BRUSSEL EN DE
UITDAGINGEN ERVAN**

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat vandaag 1,2 miljoen inwoners telt, is slechts het centrum van het Brussels metropolitaan gewest, dat, afhankelijk van de afbakeningen van de geografen of de GEN-zone, schommelt tussen 2,5 en 3 miljoen inwoners. De territoriale dynamiek die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) verandert, is dus slechts een lokale uiting van veranderingen die het hele stadsgewest aangaan.

Deze dynamiek is geënt op een ruimtelijke scheiding die sinds de middeleeuwse ontwikkeling van de stad is blijven bestaan: de scheiding tussen de aristocratische bovenlaag en de koopmanslaag. Deze kloof werd verdiept door het ontstaan van arbeiderswijken tijdens de industriële revolutie en de hedendaagse leegloop van het stadscentrum door de bourgeoisie.

Sinds de oprichting van het BHG hebben drie dynamieken ertoe bijgedragen dat de aard van deze tweedeling is veranderd. Zij komen allemaal tot uiting in migratiebewegingen die de samenstelling van de bevolking veranderen en een wisselwerking aangaan met de stedelijke omgeving. Het gaat, in de historische volgorde van hun verschijning, om peri-urbanisatie, internationale immigratie en gentrificatie. Peri-urbanisatie en immigratie ontstonden na de Tweede Wereldoorlog, maar blijven ook vandaag nog bestaan, hoewel de aard van de immigratie is veranderd: tot de crisis van de jaren zeventig en tachtig was het arbeidsimmigratie uit het Middellandse Zeegebied, georkestreerd door de Belgische economie. Sinds het economisch herstel aan het eind van de jaren tachtig is het een globale immigratie, die veel gediversifieerder is qua herkomst en redenen voor immigratie. Het is nu de belangrijkste bron van regionale bevolkingsgroei. Gentrificatie werd echter pas aan het eind van de vorige eeuw duidelijk.

De eerste twee dynamieken hebben de neiging de reeds bestaande ruimtelijke kloof te verdiepen. Maar gentrificatie creëert spanningen door die sociale verdeling van de Brusselse ruimte in vraag te stellen.

Deze drie dynamieken maken het mogelijk drie toekomstscenario's voor het Brussels metropolitaan gewest voor te stellen met belangrijke gevolgen voor het BHG.

In afwezigheid van interventie - wat weinig gentrificatie impliceert, gezien de noodzaak van staatsinterventie om het te bereiken - zouden we het ontstaan van een topologische stad kunnen zien, in die zin dat plaatsen en hun inwoners niet langer op elkaar inwerken. Het stadscentrum wordt nutteloos voor de ontwikkelingen in de voorsteden, en de centra van economische groei bevinden zich in de voorsteden.

Als de centraliteit van Brussel wordt versterkt, bijvoorbeeld door gentrificatie aan te moedigen, kan dat leiden tot een repressieve stad, waarin de onderkant van de stad met zijn armen en immigranten als een gevaar voor de stedelijke ontwikkeling wordt beschouwd.

Christian Kesteloot

**III.
DRIE FUNDAMENTELE
KWESTIES OM TOT EEN
CO-GECONSTRUEERD
STADSPROJECT TE KOMEN**

VOOR EEN BETERE INTERACTIE TUSSEN EXPERTS EN POLITICI

Bruno Clerbaux, Eric Corijn, Nicola Dotti, Michel Hubert, Gilles Ledent, Benoit Périilleux, Julia Walzcyk, Paul Vermeylen

1. WETENSCHAP IS BELANGRIJK VOOR GOED BELEID

Maatschappelijke uitdagingen zoals de klimaatverandering, de coronapandemie of het verlies aan biodiversiteit zijn actuele beleidskwesties die veel kennis vereisen. We praten vaak over een 'moeilijke problematiek' vanwege het gebrek aan politieke consensus (wat te doen?) en wetenschappelijk inzicht (voor welke uitdaging staan we?). Daarom vereist het bereiken van een politieke consensus of in ieder geval een transparant debat ook een gedeeld begrip van de kwestie en de kennis erover.

Bovendien zijn de maatschappelijke uitdagingen complex en dynamisch, vooral in steden, waardoor het nog moeilijker wordt systemische veranderingen tot stand te brengen. Dit geldt des te meer omdat de transitie ook inhoudt dat wordt afgestapt van wat niet duurzaam is.¹ Kennis is essentieel voor het beheren en interpreteren van beschikbare informatie, het ontwerpen en evalueren van potentiële oplossingen voor beleidsuitdagingen (Coletti & Dotti, 2021; Dotti, 2018a). Kennis is daarom cruciaal voor beleidsverandering, omdat het een noodzakelijke factor is bij het vormgeven van voorkeuren voor beleidsoplossingen (Dotti, 2018a). Vanuit dit perspectief is leren belangrijk voor de beleidsvorming.

Leren vindt plaats wanneer individuele actoren nieuwe kennis 'absorberen', ook die welke gebaseerd is op eerdere ervaringen (d.w.z. eerder beleid), en wanneer ze die kennis toepassen om nieuwe beleidspraktijken te verbeteren (Hall, 1993, p. 278). Het produceren en delen van kennis stelt ons in staat te leren waarom bepaalde oplossingen wel (of niet) kunnen bijdragen, en waarom sommige slagen en andere falen (Coletti & Dotti, 2021). Beleidsverandering kan dus het resultaat zijn van het leerproces, maar is niet de enige bron.

Onderzoekers zouden belangrijke actoren moeten zijn in dit proces. Zij zouden de beleidsmakers moeten helpen wetenschappelijk onderbouwde beleidsoplossingen voor te stellen. Wetenschappelijk onderzoek kan bijdragen tot het ontwerpen van effectief beleid en het versterken van de democratie. Het verschaft immers inzicht in de maatschappelijke uitdagingen en geeft informatie over de voorgestelde opties, en ondersteunt zo het politiek debat (Europese Commissie, 2022). Zoals de Europese Commissie in dit document benadrukt, moet wetenschappelijke kennis meer worden ingezet voor het uitstippelen van overheidsbeleid. In democratische landen moeten burgers weten hoe beleid tot stand komt, wat een optimale kennis voor beleidsvorming vereist (Hoppe, 2005).

¹ Zie Fossati, E.C. et al. (2022) Exnovatie: duurzame transitie in Brussel anders voorstellen. Brussels Studies.

We zien ook een democratische logica in het gebruik van wetenschappelijke kennis voor het beleidsvormingsproces: op wetenschap gebaseerd beleid kan het vertrouwen in openbare instellingen en beleidsmakers vergroten omdat het inzicht verschaft in de manier waarop bepaalde beleidsmaatregelen hun doelstellingen kunnen nastreven.

Daarom moeten beleidsmakers de beste beschikbare kennis mobiliseren en de productie van die kennis ondersteunen om hun beleid uit te tekenen. Het is opmerkelijk dat dit wordt erkend voor 'technische' beleidsterreinen die specifieke technische kennis vereisen en dat daarom deskundigen (bv. onderzoekers) op deze specifieke terreinen optreden als kennisleveranciers (Coletti & Dotti, 2021). Maar er zijn ook veel gebieden waar kennis ontbreekt en waar bepaalde financiële en menselijke voorwaarden dienen te worden vervuld om die kennis te produceren.

Ten slotte moet het genereren van kennis voor beleidsvorming op een systematische manier gebeuren. Door systematisch rekening te houden met kennis is het bijvoorbeeld mogelijk beleidsuitdagingen te identificeren en te onderzoeken vanuit multidisciplinaire perspectieven (zo kan de coronapandemie bijvoorbeeld worden geanalyseerd vanuit het perspectief van volksgezondheid, geestelijke gezondheid, sociale rechtvaardigheid, gender of onderwijs) en (multidisciplinaire) beleidsoplossingen te ontwerpen (Europese Commissie, 2022). Daartoe moet op verschillende bestuursniveaus kennis worden gegenereerd en gedeeld. Op dit niveau is het tekort misschien wel het grootst.

In het licht van dit debat wil dit hoofdstuk dieper ingaan op de interacties tussen beleidsmakers en gemeenschappen van onderzoekers. Deze twee groepen gaan immers met elkaar in dialoog en hebben verschillende doelstellingen, mandaten en opvattingen. De interacties tussen beleid en onderzoek zijn niet eenzijdig en het is belangrijk de spanningen tussen deze twee gemeenschappen te belichten.



© perspective.brussels

Bovendien willen wij aantonen dat academici niet de enige 'kennisverstrekkers' zijn. In dit verband rijst de vraag: als kennis belangrijk is voor de beleidsvorming, wie moet dan goed geïnformeerd zijn? Onze discussie spitst zich toe op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; het is op dat niveau dat we de hedendaagse uitdagingen bekijken. We streven ernaar een bijdrage te leveren die begrijpelijk is voor niet-gespecialiseerde lezers en relevant is voor het debat over onderzoek en beleid door vragen op te werpen en besprekingen te leiden.

2. BELANGRIJKSTE DEFINITIES EN MAATSCHAPPELIJKE IMPACT VAN ONDERZOEK

Wij beginnen onze uiteenzetting met enkele belangrijke definities om de interacties tussen beleid en onderzoek te begrijpen, namelijk het politieke paradigma, epistemische gemeenschappen en de 'dialogue' tussen beleid en onderzoek.

Een fundamenteel concept in deze dynamiek is het 'politieke paradigma' (Hall, 1993), dat op soortgelijke wijze wordt gedefinieerd als het wetenschappelijke paradigma van Kuhn (Kuhn, 1962). Een paradigma is een uitgangspunt, een perspectief, een manier om problemen te stellen, een aanpak. Het politieke paradigma is gebaseerd op gedeelde voorkeuren en overtuigingen die richting geven aan een politieke gemeenschap, en tevens een manier van doen, of de toepassing van een beroep. Het fungeert als een filter van alternatieve ideeën en perspectieven en geeft vorm aan huidige en nieuwe inzichten in de beleidskwesties waar het om gaat, en aan nieuwe beleidsrelevante leermogelijkheden (Coletti & Dotti, 2021). Volgens dit argument kan een dominant politiek paradigma verschillende beleidsalternatieven bieden (d.w.z. voorkeuren binnen een bepaalde bandbreedte) en er andere uitsluiten. Het biedt de mogelijkheid om nieuwe kennis 'te verwerven' zolang deze verenigbaar is met de kernovertuigingen. Het politieke paradigma wordt gedeeld door individuen die zich met een politieke kwestie bezighouden, de zogenaamde 'epistemische gemeenschap'. Met andere woorden, de epistemische gemeenschap is een groep actoren die gemeenschappelijke percepties/overtuigingen delen, met elkaar in dialoog treden en dezelfde kennis delen om een beleidsuitdaging aan te gaan. Epistemische gemeenschappen zijn in staat nieuwe kennis te produceren door hun 'dialect' naar een specifiek domein te vertalen (Coletti &

Dotti, 2021; Dunlop & Radaelli, 2013). Dit vormt gemeenschappen van discours, van verschillende narratieven. Beleid en wetenschap hebben niet hetzelfde referentiekader.

Ten slotte helpen de etymologische wortels van het woord 'dialogue' om de interacties tussen onderzoek en beleid te begrijpen. 'Dialogue' is een combinatie van twee oude Griekse woorden, 'dia' en 'logos' (Dotti & Colombo, 2018). Het eerste deel verwijst naar wat er gebeurt tussen twee of meer verschillende dingen, terwijl 'logos' het meest symbolische woord is in de oude Griekse filosofie en kan worden vertaald als 'kennis', 'wetenschap', 'rationaliteit'. Een dialoog tussen onderzoek en beleid is dus wat er gebeurt 'tussen' twee verschillende rationaliteiten, die van beleidsvorming en die van wetenschappelijk onderzoek. De dialoog leidt dus niet gemakkelijk tot een echte "overeenkomst", en nog moeilijker tot een echte integratie.

Samengevat:

- › Het politieke paradigma geeft vorm aan de fundamentele overtuigingen en voorkeuren, waardoor nieuwe beleidsrelevante kennis kan worden verworven.
- › De epistemische gemeenschap is de groep besluitvormers en belanghebbenden die een bepaald wederzijds begrip van een beleidskwestie delen en gemeenschappelijke kennis voor beleidsoplossingen produceren.
- › Beleidsmakers en onderzoekers gaan met elkaar in dialoog vanuit een verschillende logica.

Na deze korte verduidelijking rijst de vraag welke wetenschappelijke kennis geschikt is voor beleidsvorming. In dit verband wordt steeds meer belang gehecht aan het begrip 'maatschappelijk effect van universitair onderzoek' (SIUR: social impact university research). Dit idee impliceert dat (academisch) onderzoek geacht wordt nieuwe kennis op te leveren om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken, en niet alleen om een impact op het onderzoek te genereren (d.w.z. impact binnen de academische wereld) (Dotti & Walczyk, 2022).

Daartoe moet (academisch) onderzoek zorgen voor interacties tussen academische en niet-academische belanghebbenden en wetenschappelijke resultaten verspreiden naar de samenleving (Aranguren et al., 2021; Boshoff & de Jong, 2020; de Jong et al., 2014). SIUR gaat dus uit van het idee dat de voor beleidsvorming geproduceerde kennis een effect moet hebben op de samenleving in de vorm beleidsoplossingen (bijvoorbeeld gezondheidsbeleid ter bestrijding van de covidpandemie of beleid inzake waterbeheer om stedelijk afvalwater schoon te maken).

Dan rijst de vraag hoe beleidsmakers ertoe kunnen worden aangezet om hun 'politieke paradigma' te veranderen. Vandaag blijft het 'modernistische' paradigma overheersen, waarin het geloof in voortdurende groei en 'technologisch oplossingsdenken' centraal staat, terwijl alles erop wijst dat we in een wereld zijn beland waarin onzekerheid de nieuwe norm wordt – hetgeen een andere, voorzichtigere, meer incrementele en veerkrachtige politieke aanpak vereist – en waarin een zekere soberheid bij het gebruik van hulpbronnen aan de orde is. De roep van de wetenschappers om deze paradigmawisseling valt doorgaans in dovemansoren of wordt zelfs in diskrediet gebracht, in het licht van de gedane toezeggingen en de logica die de politieke actie domineert (zelfbehoud in plaats van collegiale inspanning in het kader van coalitieakkoorden, kortetermijndenken door de dominantie van communicatie en sociale media, waardoor afstand nemen onmogelijk wordt...).

Als de dialoog tussen politiek en wetenschap op zich al moeilijk is, wordt hij dus nog moeilijker gemaakt door de dominante paradigma's in beide kringen. Om de interfaces beter te laten functioneren dienen er aan beide zijden veranderingen in de praktijk te komen.

3. HOE KUNNEN WE LEREN OM GOED BELEID TE MAKEN?

Om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken, moeten beleidsmakers over de juiste beheersmiddelen beschikken, namelijk doeltreffende samenwerking tussen formele en informele instellingen, de rol van overheids- en niet-overheidsactoren in het beleidsvormingsproces, interacties tussen beleidsniveaus, en het relatieve belang van bureaucratische hiërarchieën, markten en netwerken (Pahl-Wostl, 2009). Een belangrijk onderdeel van het beleidsvormingsproces is leren, dat in informele netwerken moet plaatsvinden (Dunlop & Radaelli, 2023; Pahl-Wostl, 2009). Deze netwerken ondersteunen het leren door de toegang tot nieuwe kennis en door bij te dragen tot interacties tussen de verschillende actoren. Daarom stellen wij dat informele netwerken tussen beleidsmakers en onderzoekers essentieel zijn voor de beleidsvorming, omdat zij de productie van nieuwe (wetenschappelijke) kennis voor het ontwerpen van beleidsoplossingen vergemakkelijken.

In het maatschappelijk middenveld zijn er actoren die een impact hebben op de nieuwe beleidsvormen: de pleitbezorgers van nieuwe vormen van stadsbeleid.



Zij verzetten zich tegen een beleid dat al decennialang de kloof tussen de regio's vergroot, aan de kaak gesteld door de gele hesjes – door de staat veronachtzaamde 'binnenlandse migranten'. Zij verzetten zich tegen de laissez-fairehouding van de stadsvernietigers, tegen het racisme dat de democratieën bedreigt. Zij pleiten niet voor gedwongen integratie van migranten, maar voor een gedeeld burgerschap dat gevoed wordt door culturele verschillen en gebaseerd is op tolerantie. Zij zijn deskundigen en hebben hun twijfels of verzet geuit tegen bepaalde projecten of beleidsmaatregelen.

In plaats van hun overtuigingen (tevergeefs) te blijven verkondigen, slaan sommigen een andere weg in en gaan ze allianties aan met de politieke wereld. Zo sijn nieuwe oriëntaties door in de politieke praktijken. Er ontstaat een zekere porositeit.

Aan de ene kant kunnen deze pleitbezorgers van nieuw beleid zelf de besluitvormers van morgen worden, in verschillende vormen: als verkozenen, als managers van nieuwe manieren van leven, als shareholders van disruptie enzovoort. Wanneer deze protesteerdere (of sommigen van hen) besluitvormingsposities bereiken (als verkozenen of als technische kaderleden), kunnen zij hun visie verwezenlijken. De porositeit tussen deze bewegingen en de politieke kringen voedt een dergelijke dynamiek. De overgang (en soms slingerbeweging) van contestatie en expertise naar verantwoordelijkheid nemen verandert niets aan de ambities van de nieuwe verantwoordelijken (althans niet helemaal, ze moeten ook kunnen samenwerken...).

Waar dit proces zich voordoet, staan de actoren meer open voor het samenbrengen van de verschillende belanghebbenden. Het feit dat verschillende steden nu een beleid voeren dat erop gericht is gebieden terug te verbinden en uitdagingen aan te gaan, is althans gedeeltelijk te danken aan deze porositeit. In Amsterdam bijvoorbeeld waren de besluitvormers degenen die protesteerden tegen de invasie van de auto; in Barcelona degenen die opkwamen tegen de

vastgoedmakelaars; in Freiburg degenen die zich verzetten tegen de kerncentrale van Fessenheim net over de grens. De lijst is lang.

Tot voor kort was de 'brain hunt' gericht op technologische of bestuurlijke innovaties. Tussen de grote steden woedde een felle concurrentieslag om de 'creatieve klasse'² aan te trekken, en allen streden ze om de zogenaamde grootstedelijke jobs: intellectuele diensten zoals consulting, expertise, recht, architectuur enzovoort; ontwerp en onderzoek; management; business-to-business uitwisselingen; toerisme en vrije tijd. Deze jobs moesten bijdragen aan hun aantrekkelijkheid. Maar ze werden het voorwerp van zware concurrentie tussen de verschillende gebieden; het adagio 'De grote vissen slikken de kleinen op' bleek helemaal te kloppen, de machtige metropolen trokken aan het langste zeil.

Tegenwoordig hebben veel gemeenschappen ingezien dat zij er meer baat bij hebben om de 'neocreativevingen' uit hun isolement halen. Daartoe zetten zij relationele, fysieke of virtuele platforms in die een fundamentele rol spelen bij de ontwikkeling en ondersteuning van projecten, de verspreiding van processen of de voortzetting van experimenten. Het innovatiepotentieel wordt versterkt door het mobiliseren van deze creatieve actoren.



© ex école des beaux arts

2 Zie de stellingen van Richard Florida. 'The Rise of the Creative Class'. Ed. Basic Books 2002.

4. DE AANWENDING VAN KENNIS IN DE STADSPANNING TE BRUSSELS

In de stedenbouwkundige en gewestelijke planning zijn er weinig 'wetenschappelijke waarheden' of uitingen van eensgezindheid tussen vakgenoten. Françoise Choay³ toonde duidelijk de tegenstelling aan, na de Tweede Wereldoorlog, tussen de 'culturalistische' strekking, die de historische kenmerken van de Europese steden wil beschermen, en de 'modernistische/functionalistische' strekking, die een 'wetenschappelijke' visie op de stad wil uitdragen. Er zijn veel controverses tussen 'deskundigen' (bijvoorbeeld: de beoordeling van de voor- en nadelen van hoge gebouwen, de gunstige of ongunstige vormen van densiteit, de visie op gemengd gebruik, het evenwicht tussen bebouwde en onbebouwde gebieden enzovoort) en het gaat steeds om complexe kwesties, verschuivend in tijd en ruimte, met moeilijke afwegingen tussen sociale, ecologische en economische uitdagingen.

Er bestaat geen corpus van door wetenschappers gedeelde modellen of verklaringen, tenzij over deelonderwerpen (bijvoorbeeld dat een bepaalde stedelijke dichtheid nodig is om efficiënt openbaar vervoer te organiseren, of dat de monofunctionaliteit van bepaalde wijken schadelijk is voor de stedelijke vitaliteit enzovoort).

Vandaar de nood aan multi- of transdisciplinaire teams en benaderingen (die soms ontbraken tijdens de coronacrisis: geen antropologen, weinig sociologen enzovoort, zodat het debat werd gemonopoliseerd door virologen en economen) en de noodzaak om daarvoor op zijn minst een gemeenschappelijk semantisch veld te hebben in termen van woordenschat/definities en analysecriteria, hetgeen niet echt het geval is (zie punt 4.3 hieronder).

4.1. De adviescommissies

Het raakvlak tussen kennis en expertise enerzijds en politiek en bestuur anderzijds wordt gevormd door een aantal adviesraden. In Brussel zijn er ten minste 26 adviesraden, met uiteenlopende mate van belang en wettelijke bevoegdheid. Zes daarvan houden zich rechtstreeks en regelmatig bezig met ruimtelijke ordening.

In Brussel zijn er 6 overlegorganen

- › Brupartners⁴: voormalige Economische en Sociale Raad. Deze komt voort uit het sociaal overleg. Het sociaal overleg tussen de sociale partners wordt voortgezet met betrekking tot de ontwikkeling van het BHG. De raad bestaat uit 30 leden, met delegaties van de werkgeversorganisaties en de vakbonden.
- › Gewestelijke Ontwikkelingscommissie⁵ (GOC): erfgenaam van de Gewestelijke commissie voor ruimtelijke ordening (GCRO), ingesteld bij de organieke wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw van 1962. Samenstelling in 1993: afgevaardigden van andere organen, gemeenten en deskundigen. Huidige samenstelling: 18 gewone leden en 18 plaatsvervangers die door het parlement en de regering worden geselecteerd. In de praktijk lijken sommigen van hen duidelijk vertegenwoordigers van een bepaalde sector te zijn en als zodanig te worden erkend, terwijl de anderen, ook al geven zij op informele wijze zorgen door die in hun sector algemeen gedeeld worden, uiteindelijk alleen zichzelf vertegenwoordigen.
- › Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML)⁶: De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML) is de oudste. Zij bestaat uit 18 "erfgoedexperts". De commissie heeft beslissingsbevoegdheid (bindend advies) inzake bouwvergunningen voor beschermde eigendommen.

- › Gewestelijke Mobiliteitscommissie (GMC)⁷: 34 gewone leden en 6 toegevoegde leden, zeer brede vertegenwoordiging van sectoren, overheden, openbaar vervoer, gebruikers, deskundigen.
- › Adviesraad voor huisvesting (ARH)⁸: met 25 leden, openbare en privé-actoren actoren op het vlak van huisvesting, deskundigen.
- › De Raad voor het Leefmilieu (RLBHG)⁹: 30 leden afkomstig van milieuverenigingen, deskundigen, overheden.

Deze commissies roepen vragen op:

- › Wat de werking betreft (gebrek aan aanwezigheid/ beschikbaarheid van deskundigen, logistieke problemen, planning en termijnen voor reflectie), maar vooral de centrale vraag hoe hun adviezen in aanmerking worden genomen – met andere woorden hun werkelijke nut. Veel adviezen vergen veel discussie en schrijfwerk, en het is niet altijd duidelijk wat ermee gedaan wordt. Er zijn zeer weinig, te weinig, gezamenlijke vergaderingen tussen besluitvormers en deze vergaderingen van deskundigen. De deskundigen zijn zeker niet de besluitvormers (verantwoordelijkheid van de politici), maar zij moeten een echt gemotiveerd en gedetailleerd antwoord krijgen om een echte dialoog over het geleverde werk mogelijk te maken. Dit is echter maar zelden en gedeeltelijk het geval en dit levert een tweeledig probleem op: enerzijds een democratisch deficit en gebrek aan transparantie (wetgeving die de jure doeltreffend is, maar de facto tekortschiet) en anderzijds de groeiende demotivatie van de deskundigen.
- › Wat de samenstelling betreft: representativiteit van de leden ten opzichte van de doelstellingen van de commissie en de bestaande stromingen in de samenleving en ten opzichte van de deskundigen, benoeming door de Regering of door de Regering en het parlement (zie het voorbeeld van de GOC hierboven).



- 3 Françoise Choay (1965) : L'Urbanisme, utopies et réalités : Une anthologie, Paris, Seuil ; Françoise Choay (1980) : La Règle et le Modèle : Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme, Paris, Seuil.
- 4 Ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de economische en sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- 5 Art. 7 en 8 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017 (B.S. 26/05/2004). Decreet van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juli 2019 betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie (B.S. 15/07/2019).
- 6 Art. 11 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017 (B.S. 26/05/2004). Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (SB 4/07/2019).
- 7 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2000 tot oprichting van de Gewestelijke Mobiliteitscommissie (B.S. 23/03/2002).
- 8 Ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse huisvestingscode (geconsolideerde wetgeving) Artikelen 90 tot en met 107.
- 9 https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=n-l&la=N&cn=1990031532&table_name=wet

- › Wat betreft de doeltreffendheid van de interacties met betrekking tot de vastgestelde doelstellingen: bijdrage tot het openbaar debat, vaststelling van prioritaire agenda's, identificatie van oplossingen, verbetering van de capaciteit voor overheidsinterventies, evaluatie van het overheidsbeleid.
- › Wat betreft het waarborgen van de integriteit van het wetenschappelijk advies tegen mogelijke belangenconflicten.

4.2. Externe adviseurs

Studies (zie ook punt 4.3)

Zeer veel studies worden uitbesteed (meerdere miljarden voor Infrabel en de NMBS bijvoorbeeld), meestal om goede redenen (externe invalshoek, die minder wordt afgebakend/gecontroleerd, betere prestaties in termen van termijnen die in contracten kunnen worden 'vastgelegd', gebrek aan specialisten in de overheidsdienst, 'one shot'-studies enzovoort), maar ook om minder goede redenen. Enerzijds hebben veel besturen hun interne onderzoeksafdelingen verkleind en/of te veel uitbesteed. Anderzijds weet de politieke opdrachtgever welke resultaten hij wil bereiken en denkt hij door middel van onderaanneming druk te kunnen uitoefenen op onderzoekers die afhankelijk zijn van zijn financiering (universitaire beurzen, honoraria voor consultancy, subsidies voor verenigingen), of mogelijk zelfs gevoelig zijn voor expliciete (zelden) of impliciete (eerder frequent) druk om hun consultancy over contracten, goedkeuringen of subsidies op te schorten (via 'black listing' of de zeer gebruikelijke verwaterde vorm ervan, 'short listing').

In Wallonië daarentegen toont de ervaring van de CPDT (permanente conferentie voor territoriale ontwikkeling) van de afgelopen 30 jaar de waarde aan van overleg tussen kabinetten/besturen/universiteiten en van een terugkerende budgettaire verbintenis om stabiele multidisciplinaire (en multi-universitaire) teams te handhaven.

In het Brussels Hoofdsteljk Gewest is het Brussels Studies Institute (BSI) een onafhankelijk interuniversitair en multidisciplinair platform dat belangrijk werk van hoge kwaliteit verricht zonder politiek 'interventionisme'. Het is een instituut dat door vijf universiteiten wordt gevormd en alle onderzoek over Brussel op transversale wijze samenbrengt. Dit initiatief zou kunnen worden uitgebreid dankzij een intensievere samenwerking met de besturen die gegevens genereren (Brussel Leefmilieu, Brussel Mobiliteit, perspective.brussels en alle communautaire bevoegdheden die cruciaal worden (gezondheid, onderwijs, sport, sociaal enzovoort), maar de politieke besluitvormers doen vaak liever een beroep op diensten en besturen die van hen afhangen. De universiteiten dragen ook een deel van de verantwoordelijkheid voor het succes van dit soort platformen: zij zouden meer inspanningen moeten leveren om de procedures voor interuniversitaire samenwerking te vereenvoudigen en onderzoeksteams te ondersteunen die bestaan uit contractonderzoekers wier geaccumuleerde vaardigheden essentieel zijn, maar niet goed worden erkend in traditionele



© BSI

academische trajecten, hetgeen de continuïteit van deze teams en het cumulatieve karakter van de verworven kennis in de weg staat. Zij zouden ook meer aandacht moeten besteden aan de reeds vergaarde kennis en deze gemakkelijker beschikbaar moeten maken. Vanwege de financiële dynamiek van de universiteiten zijn zij meer gericht op nieuw onderzoek dan op het voortbouwen op eerdere onderzoeksresultaten.

INNOVIRIS van zijn kant financiert onderzoek en doctoraten, maar er wordt te weinig gedaan met de resultaten en interacties tussen projecten. Bovendien blijft de integratie van jonge doctoren in de gewestelijke besturen vrij beperkt.

Evaluaties (ex ante/midterm/ex post)

De besturen hebben beheersinstrumenten ingevoerd (operationele plannen, CAF's, KPI's enzovoort) en stellen jaarverslagen op, zonder dat dit leidt tot een echte evaluatie van het overheidsbeleid.

Externe evaluatie is echter essentieel (Europese Unie-model voor evaluatie ex ante, midterm en ex post), maar er is weinig mee gedaan (aanvullende missie van het BISA: evaluatie van de wijkcontracten). De verantwoordingsplicht laat in België erg te wensen over (met name de analyse van de doeltreffendheid van het overheidsbeleid ten opzichte van de te bereiken doelstellingen en ten opzichte van de toegewezen middelen). Zelfs de parlementen, die de mogelijkheid hebben om tijdens begrotingsdebatten vragen te stellen over de balansen van de besturen, doen dat heel weinig. In het geval van Brussel is er een probleem van omvang: met een kleinere EU-financiering is het moeilijker om een kritische massa te hebben om goede evaluatiestudies te maken.

Toegang tot externe studies en evaluaties

In het BHG vereist een ordonnantie het bijhouden van een studieregister en de toegang tot studieresultaten. Dit gebeurt echter niet automatisch en vaak moet een beroep worden

gedaan op de CTB (Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten), die tijd nodig heeft om een besluit te nemen, zodat de resultaten van de studies minder actueel of soms verouderd zijn.

De ordonnantie vereist ook een executive summary voor externe communicatie, maar die wordt zelden verspreid: er is behoefte aan een bijgewerkte en toegankelijke gegevensbank.

Ten slotte zijn er subtiele vormen, al dan niet bedoeld, van het achterhouden van informatie. Zo is het MER van het Good Move-plan moeilijk te vinden op de website, terwijl communicatie net essentieel is voor dit plan; en wanneer het wel wordt gevonden, is het zonder de bijlagen ...

De behandeling van bijlagen is echter een goede manier om bepaalde data of ideeën onzichtbaar te maken (omdat ze niet belangrijk lijken, niet hoeven te worden vertaald enzovoort), of zelfs ontoegankelijk te maken wanneer ze onaangenaam zijn (in dit geval bijvoorbeeld 75 bladzijden sociaal-economische analyse over de mogelijke oorzaken van de verhuizing van inwoners en bedrijven buiten het BHG) in een poging om de werkelijke en objectief verifieerbare redenen inzake mobiliteit in kaart te brengen – die en passant en a contrario ook andere verontrustende zaken opleveren voor de bevoegde instantie van de opdrachtgever.

De ervaring van de Permanente conférence permanente du développement territorial (CPDT) van de afgelopen 30 jaar toont het belang aan van een onderhandeld programma tussen kabinetten/besturen/universiteiten en van een terugkerende budgettaire verbintenis om multidisciplinaire (en multi-universitaire) teams te stabiliseren.

In Brussel financiert Innoviris onderzoek en doctoraten, maar er is geen kapitalisatie van de resultaten. De universiteiten geven de voorkeur aan dit soepeler systeem, maar het werkt op ad-hocbasis.

4.3. Het specifiek geval van milieueffectbeoordelingen en -rapporten

Twee Europese richtlijnen bieden een kader voor de verplichting tot voorafgaande milieueffectbeoordeling van projecten (richtlijnen 85/337, 97/11 en 2011/92 voor het onderzoek van stedenbouwkundige aanvragen) en plannen en programma's (richtlijn 2001/41). Vaak gaat het politieke besluit vooraf aan de studies (bv. Metro Noord), die vervolgens alleen worden uitgevoerd om het politieke besluit te rechtvaardigen en/of uit te voeren. Dit heeft als gevolg dat het fundamentele debat over de wenselijkheid van het project bij de minste gelegenheid (openbaar onderzoek, incident op de bouwplaats enzovoort) weer opduikt.

Deze richtlijnen hebben betrekking op de effecten in brede zin, dus niet alleen op milieugebied (naast de effecten op water, bodem, lucht enzovoort ook de effecten op mensen, erfgoed, mobiliteit, materiële activa enzovoort). Het HJEU heeft een omvangrijke jurisprudentie omtrent de verplichting om alternatieven te onderzoeken, zowel op technisch vlak (bijvoorbeeld een tunnel in plaats van een brug, zie de Oosterweelverbinding Antwerpen) als wat de locatie betreft (schrapping van GGB 15 Heizel door de EG wegens het niet analyseren van alternatieven).



© perspective.brussels

De praktijk in de lidstaten varieert: in sommige staten voert de overheid belast met milieuzaken deze studies uit. In België, en dus in het BHG, is het de aanvrager van de vergunning, vaak het Gewest zelf of een van zijn besturen, of een parastataal of federaal orgaan zoals de NMBS voor belangrijke dossiers (plannen en programma's, grote infrastructuur), dat het (al dan niet privé) studiebureau kiest en betaalt om de studie uit te voeren. Dit is potentieel gevaarlijk vanuit het oogpunt van zijn onafhankelijkheid (zie bovenstaande overwegingen), vooral omdat de sanctie voor een adviesbureau dat niet onafhankelijk blijkt te zijn, namelijk de schorsing van de erkenning, in bepaalde hierboven genoemde gevallen dus ook onder de bevoegdheid van zijn opdrachtgever kan vallen.

Anderzijds is een andere ernstige tekortkoming van het systeem de wijze waarop overheidsopdrachten voor deze studies worden behandeld, omdat het bedrag van het budget een van de gunningscriteria is, en in feite vaak het doorslaggevend criterium. Het budget is namelijk gekoppeld aan een bestek en elke ervaren professional weet dat hij relevante vragen of onderzoeken kan weglaten, tot ze in de loop van de studie aan het licht komen en/of door het begeleidingscomité aan de orde worden gesteld. Bijgevolg:

- › Als de aanvrager particulier is, zal de opsteller van het MER vaak grote moeite hebben om voor deze onvoorspelbare diensten een aanhangsel te krijgen en zal hij ze daarom wellicht maar heel summier behandelen.
- › Als de aanvrager een overheidsinstantie is, zal de opsteller van het MER geneigd zijn een probleem dat niet in het bestek is opgenomen, niet aan de orde te stellen, of het zo summier mogelijk te behandelen als de overheid openstaat voor een aanhangsel. Gezien de totaal verschillende budgettaire logica die ze hanteren, is het duidelijk dat beide hoofdrolspelers zich moeilijk in de plaats van de ander kunnen stellen.

In het geval van een overheidsopdracht voor deze studies, zou het veel beter zijn dat het budget in het bestek wordt

vastgesteld, met de voorwaarden (onvoorziene aanvullende diensten) waaronder een aanhangsel gerechtvaardigd is, en met gunningscriteria die uitsluitend gebaseerd zijn op methodologie, team, referenties en termijnen.

In het geval van een particuliere opdracht zou de aanvrager kunnen storten in een fonds waarmee het bestuur de studies kan laten uitvoeren volgens dezelfde procedure als hierboven.

Anderzijds is bij de laatste hervorming van het BWRO de verplichting van een openbaar onderzoek over het bestek van studies geschrapt, in tegenstelling tot het CvdR (Wallonië) dat voorziet in een voorafgaande openbare vergadering over het onderwerp.

Ondanks de tijdsbesparing – zeer belangrijk gezien de extreme traagheid van de Brusselse vergunningsprocedures, en ook de officiële reden die voor deze afschaffing wordt gegeven – is die schrapping te betreuren vanuit democratisch oogpunt en gezien het risico op onvoorziene problemen a posteriori, met als gevolg de hierboven genoemde problemen... en/of beroepsprocedures.

Dit alles onderstreept het belang van het debat. De prioriteit moet opnieuw gaan naar de kwaliteit van het debat en het uittrekken van de nodige tijd om meningen te confronteren. De relatie tussen kennis en beleidsvorming is van fundamenteel belang en om tot besluiten te komen over kwesties waarover verdeeldheid heerst, moet het debat weer centraal komen te staan in het besluitvormingsproces. Wat zijn de belangrijkste uitdagingen? Wat zijn onze prioriteiten? Over welke middelen beschikken we? Wat zijn de effecten?

De twee voordelen zouden moeten worden gecombineerd: trachten de termijnen te verkorten (met het nodige overheids-personeel) en tegelijk opnieuw meer aandacht besteden aan de reflecties in een vroeg stadium, d.w.z. van bij het opstellen van het bestek, temeer omdat de tijdswinst in geval van een belangrijke vergissing verloren kan gaan, met name indien

de procedure wordt aangevochten (zoals in het geval van de wijziging van het GBP voor de Heizel).

Ten slotte heeft het systeem ook zijn beperkingen laten zien in twee opzichten:

- › Studies zijn te omvangrijk (meer dan 6.500 bladzijden voor Metro Noord) en soms onvolledig door het weglaten van lastige onderwerpen.
 - Te veel informatie kan dus net informatie verhullen en de transparantie omzeilen. Het is ook demotiverend voor de opstellers van MER's om vast te stellen dat ideeën die maandenlang zijn ontwikkeld vaak niet of nauwelijks worden gelezen en/of geassimileerd, met als gevolg dat de begeleidingscomité soms meer formele (en vaak onterechte) opmerkingen maken dan inhoudelijke. Dit gezegd zijnde, een MER is een wetenschappelijk werk. Dat stelt eisen en lengte is er inherent aan. Daarom zijn 3 tekstniveaus te overwegen: de volledige, zware en lange tekst die in de bijlage zou staan en als rechtvaardiging zou dienen voor 2 samenvattingen:
 - een technische samenvatting voor het bestuur en de begeleidingscomités: om de kern van de zaak weer te geven en de tekst echt leesbaar te maken (terwijl eventuele aanvullende redeneringen of berekeningen in de bijlage kunnen worden nagegaan);
 - een niet-technische samenvatting, heel toegankelijk en beperkt tot de uitdagingen en resultaten, waarvan de betrouwbaarheid wordt gegarandeerd door de goedkeuring van het begeleidingscomité.
- › Soms is er een gebrek aan consequentie bij het in aanmerking nemen van de resultaten en indicaties van te verwachten risico's bij de uitvoering van projecten. Dit is het grote probleem. Daarom wordt voorgesteld om, met als voorbeeld de GOC in het kader van zijn verjaardag, een tabel op te stellen met enerzijds de adviezen en ontvangen formele reacties en anderzijds de neerslag ervan in de feiten waarop deze adviezen betrekking hebben.

5. DE UITDAGINGEN VAN DE DIALOOG

De dialoog tussen onderzoek en beleid is belangrijk voor de kwaliteit van de democratie. De huidige samenleving is complexer geworden en de kennis over deze complexiteit is toegenomen. Onze vertegenwoordigers en mandatarissen moeten dus op de hoogte zijn van de huidige kennis. Het delen van kennis is essentieel om samen een samenleving op te bouwen binnen een projectvisie. Dit gaat verder dan de dialoog tussen wetenschap, onderzoek en beleid. Maar zonder deze dialoog kunnen wij niet beslissen in welke richting we willen gaan. Het is noodzakelijk de tijd te nemen om kennis te verwerven en om ze te delen, meningen te confronteren en de verantwoordelijkheid op te nemen voor beslissingen.

Ten eerste zijn (academische) onderzoekers niet de enige producenten van kennis. Externe consultants en deskundigen zijn ook relevante actoren voor het leveren van kennis voor beleidsprojecten (Dotti, 2018a, 2018b). De universiteiten zouden van hun kant meer steun moeten verlenen aan interuniversitaire en interdisciplinaire initiatieven zoals het Brussels Studies Institute, waarop overheden en beleidsmakers op hun beurt meer een beroep zouden moeten doen.

Ten tweede moeten beleidsmakers wetenschappelijke kennis gebruiken om beleidsoplossingen te ontwerpen, met behulp van de deskundigheid van academische en niet-academische deskundigen. Verder is multidisciplinaire samenwerking essentieel om 'wicked problems' aan te pakken, aangezien kennis van één discipline op zich geen beleidsoplossingen kan opleveren.

Ten derde is beleidsleren een integraal onderdeel van het gebruik van wetenschappelijke kennis voor beleidsvorming. Daarom moeten de interacties tussen de beleids- en onderzoeksgemeenschappen gebaseerd zijn op wederzijds (beleids)leren.

Ten vierde vereisen interacties tussen beleidsmakers en onderzoekers een goede coördinatie, wederzijds vertrouwen en gedeelde doelstellingen en waarden. Dit vergroot het vertrouwen van het publiek en laat toe om consistente resultaten te produceren. De wetenschappelijke en politieke paradigma's moeten dus samenwerken.

Ten vijfde is het gebruik van wetenschappelijke kennis voor beleidsvorming een veeleisend proces, aangezien het vereist dat de actoren, zowel beleidsmakers als onderzoekers, over de nodige vaardigheden en competenties beschikken om een interactie met elkaar op te zetten. Hiertoe moeten de lidstaten voor beide gemeenschappen opleidings- en loopbaanstimulansen creëren en mogelijkheden tot samenwerking bieden.

Ten zesde zou het universitair onderwijs onderzoekers meer moeten opleiden voor interactie met beleidsmakers en zouden universiteiten meer steun moeten verlenen aan verankerd onderzoek en aan hun derde opdracht (naast onderwijs en onderzoek), namelijk 'maatschappelijke dienstverlening'.



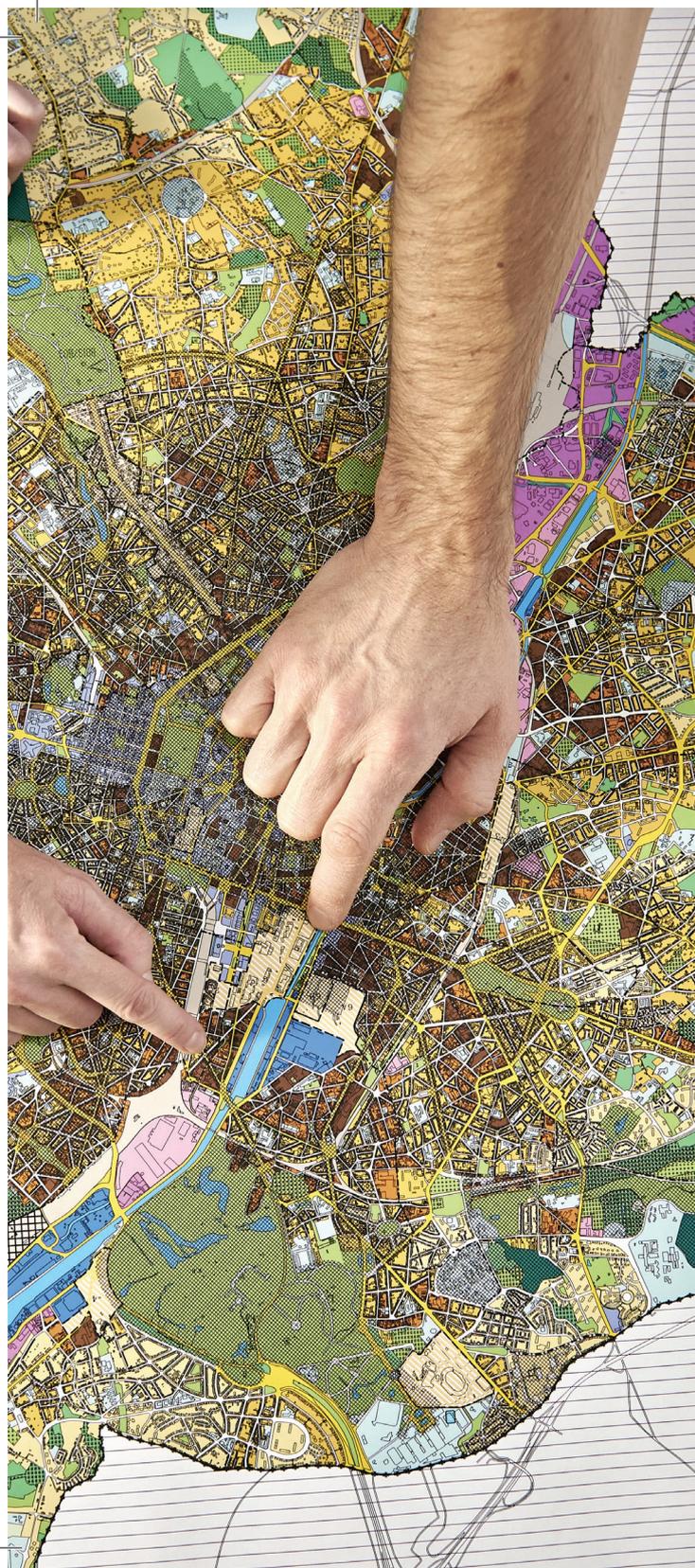
6. HET STERK VERBETEREN VAN DE INTERACTIE TUSSEN KENNIS EN BELEID

Voor een betere governance in Brussel denken wij dat een betere verhouding tussen kennis en beleid voordelen zou opleveren om samen 'werk te kunnen maken' van de stad.

Wij spitsen ons hiertoe op ruimtelijke ordening en stedenbouw om een aantal veranderingen in de praktijk voor te stellen:

6.1. Algemene opmerking: steden in het algemeen en het BHG in het bijzonder staan voor grote uitdagingen waarbij planning van de transitie(s) zich opdringt

Uit de literatuur komen twee essentiële variabelen voor succes naar voren: 'framing' (een duidelijke probleemstelling en oplossingsgerichtheid) en 'coalitie' (het samenbrengen en herstructureren van stedelijke actoren rond deze kwesties). Om die reden lijken een meer doorgedreven evolutie van 'governance van steden' naar 'stedelijke governance' (Le Galès) en een andere verhouding tussen beleid, wetenschap en civiele maatschappelijk middenveld ons essentieel. Deze noodzakelijke herstructureringen vinden plaats op basis van het stedelijk debat, via gedeelde kennis (framing) naar nuttige coproducties (ontwikkelingscoalities). Specifiek voor Brussel is het feit dat de gefragmenteerde en gesegmenteerde institutionele structuur ertoe leidt dat het overheidsbeleid in 'silo's' werkt. 'Kennis' blijft daardoor te sterk verzuild binnen de (institutionele EN mentale) communautaire structuren, net zoals de politieke partijen en de institutionele praktijken.



In Brussel is er een schrijnend tekort aan plaatsen voor ontmoeting, uitwisseling en confrontatie, aan beurzen of think-tanks waar eenieder kan bijleren en zich kan openstellen voor de pleitbezorgers van al wat nieuw is. Terwijl, net zo, ontzuidde en transitionele kennis en deskundigheid worden opgebouwd. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van een nieuwe 'epistemische gemeenschap' die in staat is binnen de context van een onzekere wereld na te denken en te handelen, voorbij partijpolitieke standpunten

6.2. Het debat in gunstige omstandigheden te laten verlopen

Hiertoe is het volgende nodig:

- › Volledige toegang tot alle studies en gegevens, op een begrijpelijke en toegankelijke manier samengevat; het is ook belangrijk om aan te geven vanuit welke invalshoek de auteurs zich uitdrukken (wie de studie heeft besteld en betaald, de voorwaarden van het bestek enz.).
- › Passende opleiding van de deelnemers aan het debat (cf. de voorbereiding van deliberatieve burgerassemblees).
- › Toestaan dat besturen en openbare operatoren deelnemen aan de debatten (tegen de beperkingen opgelegd op grond van de 'discretieplicht' van ambtenaren, die vaak te ruim wordt opgevat). De plicht zich uit te spreken (spreekplicht) binnen een duidelijk omschreven deontologisch kader.
- › Het welslagen en falen van het overheidsbeleid kunnen bespreken om de processen te verbeteren.
- › Toepassing van het beginsel van continue verbetering van de informatie, niet als een strikt administratieve handeling, maar als een vrijwillige praktijk die door iedereen kan worden getoetst.

6.3. Het verbeteren van de voorwaarden om kennis op het gebied van ruimtelijke ordening te produceren

Er zijn talrijke bronnen: studies in opdracht van besturen of kabinetten, studies uitgevoerd door overheden of overheidsinstellingen (waaronder het BISA), studies uitgevoerd door particuliere bureaus (waaronder effectenstudies), studies uitgevoerd door universitaire onderzoekers (theses, rapporten, samenvattende nota's enz.). Het Brussels Studies Institute (BSI) heeft als opdracht het onderzoek te coördineren en te verspreiden. Deze interuniversitaire (ULB, VUB, UCLouvain en KULeuven) en interdisciplinaire structuur wordt ondersteund door Innoviris, maar dit is een hulpmiddel dat meer gebruikt zou moeten worden door de gewestelijke besturen en diensten, die elk in hun eigen 'silo' blijven werken.



Het zou goed zijn om op verschillende gebieden vooruitgang te boeken:

- › De opdrachten van het BISA uitbreiden om, samen met het BSI voor het universitaire luik, een gecentraliseerd register van beschikbare studies en gegevens op te zetten (naar het model van de CPDT (permanente conferentie voor territoriale ontwikkeling in het Waals gewest): 'Onder de rubriek 'Resources' vinden de professional en de onderzoeker instrumenten voor de kennisname van het grondgebied en voor hulp bij besluitvorming rond ruimtelijke ordening. Deze hulpmiddelen bestaan uit kaarten en gegevens die regelmatig worden bijgewerkt en die op verschillende schalen beschikbaar zijn.')
- › Inter- of transdisciplinaire en interuniversitaire werkzaamheden sterker aanmoedigen, en dit tot een vereiste maken voor gewestelijke financiering (naar het uit te breiden model van Innoviris: Prospectieve Research for Brussels), voortbouwend op de rol als 'samenbrengen' van het BSI.
- › De middelen voor evaluatie van het overheidsbeleid versterken (opdracht van het BISA: er zijn slechts 3 evaluaties uitgevoerd, namelijk de New Deal (2015), de Effecten van het Europees Verdrag inzake stabiliteit (2018), de Impact van het inschakelingscontract (2022)) en externe deskundigheid inzetten. Bij gebrek aan onafhankelijke externe evaluaties zijn alleen de activiteitenverslagen van de overheidsorganen beschikbaar.
- › Het aantal retrospectieve en prospectieve observatoria voor stedelijke ontwikkeling versterken en uitbreiden binnen het kader van een geïntegreerde aanpak.

6.4. In het algemeen meer aandacht besteden aan de analyse en kennis die aan beslissingen ten grondslag liggen

Deze verhoogde aandacht zou leiden tot meer respect voor objectieve bewijzen (in tegenstelling tot overtuigingen) en voor de bereidheid van de politiek om het algemeen belang te dienen (in plaats van partijpolitieke belangen).

- › Zorgen voor informatieverstrekking en communicatie naar het grote publiek over stedelijke uitdagingen en richtplannen voor stedelijke ontwikkeling;
- › Nadenken over een huis-aan-huisbedeling (of nieuwsbrief) van het BHG over het GPDO en andere beleidsplannen.
- › Onderhandelen over betere communicatie met de media.
- › De onderwijs-, socioculturele en artistieke sectoren betrekken.

6.5. Platformen voor uitwisseling en debat stimuleren

- › Opnieuw nadenken over de opdracht van het nieuwe CIVA (in samenhang met het vroegere project van een Huis voor Stedenbouw).
- › Het BSI/Brussels Academy verzoeken om opnieuw 'Nachten van de Kennis' of regelmatige bijeenkomsten te organiseren over onderzoek naar de belangrijkste kwesties.

7. MEER TRANSPARANTIE EN EEN BETERE INTERACTIE TUSSEN DE BESTUURDERS EN DESKUNDIGHEID IN BESLUITVORMINGS-PROCESSEN

De werelden van de staat (beleid en bestuur) en van kennis (universiteiten, studie bureaus, maatschappelijk middenveld) zijn te sterk van elkaar gescheiden, met hun eigen doelgroepen en zonder voldoende kennis van de ontwikkelingen in de andere 'silo's'. Daarom stellen wij voor om meer transparantie en samenwerking tussen deze 'silo's' tot stand te brengen:

7.1. Op het niveau van het parlement

Belangrijke adviezen van de adviesraden op de agenda van de betrokken commissies plaatsen EN een betere opvolging van grote conferenties over stedelijke diagnoses door de parlementsleden.

7.2. Op gemeentelijk niveau

Rapportering aan de gemeenteraden in aanwezigheid van deskundigen over de grote gewestelijke plannen.

7.3. Op het niveau van de relatie tussen de overheid en raadgevers

Een halfjaarlijkse vergadering voor de raden samen om de projecten die op tafel liggen toe te lichten voordat de

plannen worden uitgewerkt (delen van de beleidsagenda en Q&A) EN onderbouwde feedback van de uitvoerende macht over de (eventueel gebundelde) adviezen van de adviesraden

7.4. Op het niveau van de besturen

Een betere samenwerking tussen de besturen voor werkzaamheden op hetzelfde grondgebied. Dat houdt ook in dat de loyaliteit van de besturen als overheidsdiensten niet beperkt blijft tot de banden met hun ministers en voogdijkabinetten, maar dat zij openstaan voor dienstverlening aan de burger en het algemeen belang. Staatsbesturen zijn geen verlengstukken van politieke kabinetten.

7.5. Versterking van observatoria en uitbreiding van observatiepraktijken

De stad en stadsbewoners benaderen als een complex fenomeen waarin het beleid alleen ingrijpt om de veerkracht en duurzaamheid te waarborgen.

Er bestaat geen corpus van door wetenschappers gedeelde modellen of verklaringen, tenzij over deelonderwerpen (bijvoorbeeld dat een bepaalde stedelijke dichtheid nodig is om efficiënt openbaar vervoer te organiseren, of dat de monofunctionaliteit van bepaalde wijken schadelijk is voor de stedelijke vitaliteit enz.).

Vandaar de nood aan multi- of transdisciplinaire teams en benaderingen (die soms ontbraken tijdens de coronacrisis: geen antropologen, weinig sociologen enz., zodat het debat werd gemonopoliseerd door virologen en economen) en de noodzaak om daarvoor op zijn minst een gemeenschappelijk semantisch veld te hebben op het gebied van woordenschat/definities en analysecriteria, wat niet echt het geval is.

De deskundigen zijn weliswaar niet de besluitvormers (verantwoordelijkheid van de politici), maar zij moeten een werkelijk gemotiveerd en gedetailleerd antwoord krijgen om een echte dialoog over het geleverde werk mogelijk te maken. Dit is echter maar zelden en gedeeltelijk het geval en dit levert een tweeledig probleem op: enerzijds een democratisch deficit en gebrek aan transparantie (wetgeving die de jure doeltreffend is, maar de facto tekortschiet) en anderzijds de groeiende demotivatie van de deskundigen.

De besturen hebben beheersinstrumenten ingevoerd (operationele plannen, GZO's, KPI's enz.) en stellen jaarverslagen op, zonder dat dit leidt tot een echte evaluatie van het overheidsbeleid.

Een externe evaluatie is echter onontbeerlijk (EU-model voor evaluatie vooraf, tussentijdse evaluatie en evaluatie achteraf).

Toegang tot de studies. De ordonnantie vereist ook een executive summary voor externe communicatie, maar die wordt zelden verspreid: er is behoefte aan een bijgewerkte en toegankelijke gegevensbank. Ook moeten de bijlagen zichtbaar en toegankelijk worden gemaakt en mogen zij niet worden geïnstrumentaliseerd (d.w.z. dat afwijkende resultaten terzijde worden geschoven).

Milieueffectenstudies (MES) en Milieueffectrapport (MER). In het geval van een openbare aanvrager, en dus van een overheidsopdracht voor deze studies, zou het veel beter zijn dat het budget in het bestek wordt vastgesteld, met de voorwaarden (onvoorziene aanvullende diensten) waaronder een aanhangsel gerechtvaardigd is, en met gunningscriteria die uitsluitend gebaseerd zijn op de methodologie, het team, de referenties en de termijnen. In het geval van een particuliere opdracht zou de aanvrager kunnen storten in een fonds waarmee het bestuur de studies kan laten uitvoeren volgens dezelfde procedure als hierboven.

Anderzijds is bij de laatste hervorming van het BWRO de verplichting van een openbaar onderzoek over het bestek van studies geschrapt, in tegenstelling tot het CoDT (Wallonië) dat voorziet in een voorafgaande openbare vergadering over het onderwerp.

Ondanks de tijdsbesparing – zeer belangrijk gezien de extreme traagheid van de Brusselse vergunningsprocedures, en ook de officiële reden die voor deze afschaffing wordt gegeven – is die schrapping te betreuren vanuit democratisch oogpunt en gezien het risico op onvoorziene problemen a posteriori, met als gevolg de hierboven genoemde problemen... en/of beroepsprocedures. Bijgevolg moeten de bestekken (BB) van ES en MER opnieuw aan een openbaar onderzoek worden onderworpen.

Dit gezegd zijnde, een MES of een MER is een wetenschappelijk werk. Daaraan zijn eisen verbonden, en de lengte is er inherent aan. Daarom zijn 3 tekstniveaus te overwegen: de volledige, zware en lange tekst die in de bijlage zou staan en als rechtvaardiging zou dienen voor 2 samenvattingen:

- › een technische samenvatting voor het bestuur en de begeleidingscomités: om de kern van de zaak weer te geven en de tekst echt leesbaar te maken (terwijl eventuele aanvullende redeneringen of berekeningen in de bijlage kunnen worden nagegaan);
- › een niet-technische samenvatting, heel toegankelijk en beperkt tot de uitdagingen en resultaten, waarvan de betrouwbaarheid wordt gegarandeerd door de goedkeuring van het begeleidingscomité.

Soms is de neerslag ervan gering (vooral in MER's over plannen en programma's).

Dit is het grote probleem. Om die reden wordt voorgesteld om een tabel op te stellen met enerzijds de adviezen en ontvangen formele reacties en anderzijds de neerslag ervan in de feiten waarop deze adviezen betrekking hebben.

Samengevat pleiten wij voor:

1. Een betere programmering van het onderzoek, door:

- › meer platforms voor uitwisseling van informatie en debat tussen gemeenschappen;
- › een planning van transversale uitwisselingen tussen overheidsdiensten;
- › het opzetten van een databank over het onderzoek in het BHG en meer synthese-, vergelijkings- en evaluatiewerk: overeenkomst met het BSI en BS-publicaties;
- › betere coördinatie van de programmering van stedelijke onderzoeksthema's;
- › betere coördinatie van de programmering van stedelijke onderzoeksthema's;
- › betere benutting van de resultaten door middel van syntheserapporten.

2. meer openbaarheid en transparantie, door:

- › het beschikbaar stellen van rapporten en onderzoeken die door overheden zijn uitgevoerd of aan onderzoekers zijn opgedragen;
- › de evaluaties van het overheidsbeleid van het BISA moeten beschikbaar zijn en meer onderwerp van debat zijn in de assemblees, de gemeenten en de commissies;
- › de uitvoering van een informatie- en debatbeleid.

3. een betere relatie tussen de adviescommissies en de uitvoerende macht, door:

- › een meer op samenwerking gerichte en beter gecoördineerde relatie tussen expertise en beleid;
- › het instellen van een jaarlijkse regeringsconferentie voor adviescommissies over toekomstige plannen, projecten en agenda's instellen.

Referenties

- Aranguren, M. J., Canto-Farachala, P., & Wilson, J. R. (2021). Transformative academic institutions: An experimental framework for understanding regional impacts of research. *Research Evaluation*, 30(2), 191–200. Scopus. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvaa030>
- Boshoff, N., & de Jong, S. P. L. (2020). Conceptualizing the societal impact of research in terms of elements of logic models: A survey of researchers in sub-Saharan Africa. *Research Evaluation*, 29(1), 48–65. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvz020>
- Coletti, P., & Dotti, N. F. (2021). Knowledge co-production promoting policy change in time of decentralisation: A comparison of two cases from Brussels. *Local Government Studies*, 47(2), 276–295. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1739022>
- de Jong, S. P. L., Barker, K., Cox, D., Sveinsdottir, T., & Van den Besselaar, P. (2014). Understanding societal impact through productive interactions: ICT research as a case. *Research Evaluation*, 23(2), 89–102. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvu001>
- Dotti, N. F. (2018a). Abundant water, abundant knowledge: Cognitive patterns for policy changes in Brussels' water management system. *European Urban and Regional Studies*, 25(1), 54–71. <https://doi.org/10.1177/0969776416677621>
- Dotti, N. F. (2018b). Knowledge that matters for the 'survival of unfittest': The case of the new Brussels' rail junction. *Transport Policy*, 63, 131–140. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.12.022>
- Dotti, N. F., & Colombo, A. (2018). 20. Conclusions on Research-Policy Dialogues. In *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions. From Research to Practice* (p. 320). Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/knowledge-policy-making-and-learning-for-european-cities-and-regions-9781786433633.html>
- Dotti, N. F., & Walczyk, J. (2022). What is the societal impact of university research? A policy-oriented review to map approaches, identify monitoring methods and success factors. *Evaluation and Program Planning*, 95, 102157. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102157>
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599–619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2023). Policy Evaluation and Policy Learning. In In Varone, F., Bundi, P. and Jacob, S. (eds) *Handbook of Public Policy Evaluation*. Edward Elgar Publishing.
- European Commission. (2022). Commission Staff Working Document. Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research (p. 38) [Staff Working Document]. European Commission. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/file/staff-working-document-supporting-connecting-policymaking-member-states-scientific-research_en
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis*, 3(3), 199–215. <https://doi.org/10.1007/s10202-005-0074-0>
- Kuhn, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd ed.). University Chicago Press.
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>

BURGERPARTICIPATIE IN EEN DEMOCRATISCHE STADSPANNING

Eric Corijn, Jean-Philippe De Visscher, Benoît Périlleux, Aurélie Trigaux, Dirk Van de Putte et Paul Vermeylen.

De democratische maatschappijvorm die in de 19e eeuw ontstond ter vervanging van het Ancien Régime is nationaal en representatief. Participatie in de representatieve democratie is ontwikkeld en verdiept door middel van algemeen kiesrecht, individuele rechten en vrijheden en sociale rechten in de welvaartsmaatschappij. Zij regisseren de relatie tussen de burgers en de verschillende niveaus van de staat, de "wil van het volk" en de "legitimiteit van de politiek". Representativiteit vereist een zekere stabiliteit van het electoraat, een bestendigheid en samenhang van de mandatarissen, evenals een vrij transparante ideologische band tussen het beheer van de samenleving en de visie op de wereld als sociale en culturele organisatie.

Met de toenemende verstedelijking is de samenleving complexer en vluchtiger geworden. Het electoraat is diverser geworden, partijen minder 'rechtlijnig in hun doctrine', meer gericht op de electorale markt. De oude pijlers die de politiek met het maatschappelijk middenveld verbinden, bestaan niet meer in dezelfde mate. Als reactie op deze toegenomen complexiteit is de representatieve democratie zelf van aard veranderd en 'professioneler' geworden: de dominantie van de uitvoerende macht over de wetgevende macht, een verandering in het politieke personeel dat minder afkomstig is van de sociale beweging en meer uit de grote scholen, de kabinetten en het staatsapparaat, het overwicht van de participatie, de toegenomen invloed van de technocratie en de expertise, het belang van de media en de marketing, enzovoort. Hierdoor is de beruchte 'kloof tussen de politiek en de burger' ontstaan.

Lange tijd werd burgerparticipatie gezien als een antwoord op het democratisch tekort, op de toe-eigening van beslissingen door verkozenen en een kleine groep van technici. Het is inderdaad een doeltreffend en noodzakelijk antwoord om weg te raken van de stedelijke planning van clandestiene beslissingen die enkele groeperingen van ingewijden nemen. Van de jaren zeventig tot de eeuwwisseling lag het woord 'participatie' op ieders lippen, van burgers tot beleidsmakers. Natuurlijk moet alles in het werk worden gesteld om de transparantie te waarborgen; de procedures voor openbaarmaking en overleg (de eerste term wordt vaak vergeten) hebben de weg geopend.

Het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen is vandaag veel transparanter dan 50 jaar geleden. Maar dat is niet voldoende. Want dit is maar een gedeeltelijk antwoord. Waarom? Omdat het debat vaak wordt vertekend door reeds genomen beslissingen (zogenaamde 'gedane zaken'). En omdat het beperkt blijft tot een paar specialisten die uitgebreide technische dossiers kunnen ontleden. Omdat deze laatsten laten geloven dat de bepaling van de behoeften uiteindelijk gebaseerd is op herhaalde interacties met de economische wereld, meestal de vastgoedwereld. Daarbij komen dan nog de actoren uit het verenigingsleven: zij werden te vaak gedwongen deel te nemen aan juridische debatten, die te weinig hebben bijgedragen tot een beter begrip bij de burgers. Het is begrijpelijk dat door de machtsverhouding het vaak niet mogelijk was om deze 'logica van ingewijden' te doorbreken.

Daarna heeft een reeks juridische procedures zich opgestapeld, zijn overlegorganen uitgemond in dovemansgesprekken, werd de morele integriteit van de verkozenen in twijfel getrokken enzovoort.

Sinds de jaren zestig wordt het model van passief burgerschap aangevochten door een anti-autoritaire beweging. In de jaren zeventig werd de hegemonie van de modernistische en functionalistische planning bereikt¹. In de steden ontstonden vele buurtcomités en andere stedelijke bewegingen. Deze veranderingen (toegenomen complexiteit, volatiliteit van het electoraat, technocratisering van de staat, depolitiserings, autonoom maatschappelijk middenveld enzovoort) brachten de kwestie van de 'participatieve democratie' naar de voorgrond. Deze aanvulling op de representatieve democratie moet de politiek dichter bij de burger brengen, het draagvlak voor het bestuur vergroten, de samenleving samen vormgeven, de politiek (de staat) opnieuw verbinden met het maatschappelijk middenveld enzovoort. Maar tegelijkertijd wordt de politiek zo geconfronteerd met het uitgebreide karakter van de samenleving, belangenconflicten en een meervoudig maatschappelijk middenveld. De kwestie van de participatie moet dus worden onderverdeeld in verschillende thema's, die verder gaan dan een eenvoudige methodologische kwestie.

Sinds de eeuwwisseling is de participatie geleidelijk uitgebreid tot vele andere gebieden dan beslissingen over stedenbouwkundige vergunningen. Naast de milieuvergunningen, die uiteraard een rol spelen, is participatie een noodzaak geworden voor kleinschalige wijkontwikkelingen. Bij de grote projecten ontstonden vervolgens de meest uiteenlopende processen: plaatselijke ontwikkelingscommissies, informatie- en overlegbijeenkomsten door de gemeenten, participatieve begrotingen, burgerberaad-

lagingen door representatieve panels, hun associatie met parlementaire zittingen enzovoort. Deze processen leveren interessante resultaten op. Zij bouwen vormen van medebeslissing op, met name om de afstand en het onbegrip tussen verkozenen en burgers te verkleinen. Tegenwoordig vormen zij de basis voor overheidskeuzes op vele gebieden.

1. EEN VEEL VOORKOMEND ONDERWERP IN DE STEDENBOUWKUNDIGE LITERATUUR EN IN DE INTERNATIONALE NORMEN

In de uitgebreide literatuur over dit onderwerp² worden de verschillende functies van participatie benadrukt:

- › een educatieve functie: door participatie leren deelnemen aan de vorming van de samenleving;
- › een verenigende functie: een collectief besluit vergroot het individuele draagvlak en verduidelijkt uiteenlopende standpunten en de positie van 'minderheden';
- › een integrerende functie: een vergroting van de sociale cohesie;
- › een dynamiserende functie: sociale vernieuwing die het 'algemeen belang' uitbreidt tot gemarginaliseerde of verborgen groepen.

Participatie erkent dus het recht om samen de stad te maken (en niet alleen om gehoord te worden) en dus op een zekere deling van de macht. Het gaat niet alleen om de door de overheid opgezette participatieprocessen, maar ook om de

¹ Zie Castells, M. (1972): *La question urbaine*, Paris: Maspéro; Castells, M. (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press ou Lefebvre, H. (1968) *Le Droit à la ville* Vol I, Vol II (*1973), Paris: Anthropos.

erkenning van burgerinitiatieven die het algemeen belang dienen. Het gaat om het valoriseren van de collectieve intelligentie. Sommige burgerinitiatieven hebben een pioniersrol gespeeld bij de (vaak vroegtijdige) identificatie en het begrip van stedelijke problemen en mogelijke oplossingen (Brussel kent talrijke voorbeelden: van de kraakbeweging tot het beleid voor tijdelijke bezetting, de Staten-Generaal van het Water in Brussel (SGWB) en het waterbeheer, de opvang van vluchtelingen, de bescherming van het erfgoed, actieve mobiliteit enzovoort). De autoriteiten hebben gereageerd door in de loop der tijd participatiemechanismen op te zetten met verschillende soorten financiering (participatiebudgetten, subsidies) en mechanismen voor overleg (openbare onderzoeken), programmering (wijkcontracten), experimenten (tijdelijke bezetting). Ook burger- en middenveldinitiatieven hebben alternatieve visies op bestuur en het stadsproject in Brussel op de agenda gezet (Staten-Generaal van Brussel³)

Al deze praktijken hebben een min of meer georganiseerd participatieveld opgeleverd: het verenigingsleven of het maatschappelijk middenveld. Het gaat om elke staatsonafhankelijke organisatie in de samenleving.

In grote lijnen zijn er drie vormen:

- › priv onderneming gebaseerd op particuliere belangen;
- › belangenorganisatie om bepaalde groepsbelangen te verdedigen.
- › en dan het maatschappelijk middenveld dat is gericht op het algemeen belang.

De meeste participatie vindt plaats via verenigingen. Er zijn permanente organisaties, ad- hocverenigingen en vervolgens de participatie van individuele of tijdelijk betrokken burgers. Maar om een beslissing te beïnvloeden is een bijzondere relatie met de overheden, met de staat, noodzakelijk. De vormen, perspectieven en capaciteiten van participatie zijn derhalve zeer divers en moeten in elk proces goed worden gesitueerd.

Het zou goed zijn als ten minste de institutionalisering van vormen van participerende democratie duidelijk de doelstellingen en de beslissingsruimte van burgerparticipatie aangaf.

Milieukwesties hebben de vraag naar transparantie en burgerparticipatie versterkt: met name het Verdrag van Aarhus, dat op 25 juni 1998 werd ondertekend en door België werd bekrachtigd, is een internationale overeenkomst die gericht is op "milieudemocratie". De drie belangrijkste doelstellingen ervan zijn:

- › het verbeteren van de door de overheid verstrekte milieu-informatie over de belangrijkste milieugegevens
- › het bevorderen van publieke inspraak bij beslissingen die van invloed zijn op het milieu (bijvoorbeeld in de vorm van openbare onderzoeken)
- › het uitbreiden van de voorwaarden voor toegang tot de rechter in de milieuwetgeving en de toegang tot informatie.



© visit.brussels - Jean-Paul Remy

- 2 Zie met name het recente dossier van Inter Environnement: Bruxelles en mouvement nr. 320 sept/okt 2022.
- 3 Staten-Generaal van Brussel (2010): De Brusselse civiele maatschappij mobiliseert. November 2008-april 2009. Thema's en conclusies, Brussel: Le Cri-Actes.

Er konden vier redenen voor participatie worden onderscheiden:

- › de participatie om de basis van een project te vergroten. In de meeste gevallen van participatieprocessen die door de overheid of een projectleider worden geïnitieerd, is het project min of meer klaar, hebben de bureaus en deskundigen hun werk gedaan en is het vervolgens een kwestie van het project voorleggen voor een bredere goedkeuring. Het gaat erom de marges voor een bredere steun te testen;
- › de participatie om meer meningen bij het project te betrekken. Deze vorm vereist van meet af aan een ander standpunt van de autoriteiten of initiatiefnemers. Zij moeten bereid zijn een deel van de macht te delen en echt rekening te houden met de geuite meningen. Dit is een vorm van samenwerken aan het project;
- › de participatie als protest. Participatie is hier het resultaat van een reactie op een gesloten of onvoldoende open proces. Het komt tot stand bij een conflict of verzet, vervolgens in onderhandelingen en eventueel daarna in een overeengekomen procedure;
- › de participatie als uitdrukking. Deze vormen bevinden zich buiten de processen als vrije uitingen vóór of na het project, vaak in tijdelijke bezettingen, braakliggende terreinen, freezones... Ze zijn soms de aanzet tot nieuwe vormen van stedenbouw of de opening van nieuwe stedenbouwkundige debatten.

In die zin moeten we opnieuw de omvang bekijken van de participatie die in veel teksten is opgenomen⁴. Het doel is de toenemende betrokkenheid van het publiek bij de ontwikkeling van het project te presenteren. De rol van de burger wordt lineair voorgesteld volgens zijn of haar toenemende betrokkenheid: informeren, raadplegen, adviseren, vervolgens: samenwerken, medebeheer en zelfbeheer. Maar aangezien participatie een relatie met de projectbeheerders impliceert, kan deze schaal niet worden doorlopen zonder een verandering in de machtspositie.

In de beginfase blijft de eindbeslissing in handen van de initiatiefnemers, in de latere fasen wordt de macht gedeeld of overgedragen. Het gaat er dan om de respectieve posities van het 'primaat van de politiek' (politieke arbitrage), de eigenaar, de ontwerpers, het publiek enzovoort te heroverwinnen. Op dit gebied is er een verschuiving van 'regering' naar 'bestuur', van directie naar regie enzovoort. We hebben het over de verhoudingen tussen publiek en privaat (de staat en zijn openbare diensten versus de markt en zijn commercieel aanbod), maar ook over het toenemende belang van het 'gemeenschappelijke' (gemeenschappelijke zelforganisatie van een gedeeld goed of economie). In het kielzog daarvan zijn er allerlei meningen ontstaan om de representatieve democratie nieuw leven in te blazen via door loting samengestelde panels, parallelle wetgevingskanalen enzovoort.

Kortom, de kwestie van de participatie opent een heel debat over de democratische organisatie van de samenleving en de collectieve beslissingen. Op het gebied van ontwikkeling, planning, stedenbouw en architectuur bestaat er een spanning tussen 'kwaliteit' en 'legitimiteit' van het plan of project.

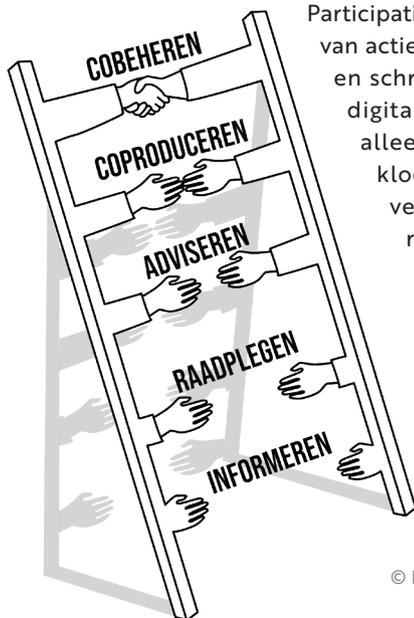
Eenzijds de 'kwaliteit' en de competenties van de deelnemers tussen deskundigen, professionals en het publiek. Op dit niveau moeten we rekening houden met de toegenomen en meer verspreide kennis en knowhow in de hedendaagse samenleving, waardoor de kwaliteit van de participaties toeneemt, maar tegelijkertijd laat de spanning tussen het tijdstip van ontwerp en realisatie van een project niet voldoende vormingen toe om alle deelnemers op gelijke voet te plaatsen.

⁴ Speciale regelen van openbaarmaking (SRO) zijn bijvoorbeeld verplicht als het interieur van het blok wordt aangetast, als de stedenbouwkundige kenmerken van de gebouwen worden gewijzigd, als er afwijkingen zijn van de GSV, en bij het GBP, als de oppervlaktes per gebouw worden overschreden voor bepaalde functies zoals kantoorruimte.

Anderzijds is er de 'kwaliteit', de techniciteit, de vorm van het concrete project in relatie tot het bredere democratische debat over maatschappelijke visies en publieke debatten. Een goede participatie aan een project vindt idealiter plaats in een context van participatieve democratie met een goed openbaar debat, kwaliteitsmedia, politisering van de bevolking, burgerschapsvorming... Een goede participatie is gebaseerd op kwaliteitsvol burgerschap.

Op dit gebied van participatie rijzen verschillende vragen. Hoewel overheidssteun voor burgerinitiatieven in theorie een positieve zaak is, leidt het ook tot problemen die moeten worden besproken: Moeten we burgerinitiatieven en partnerschappen tussen overheid en burgers willen institutionaliseren? Hoe kunnen we dan voorkomen dat deze innovatieve dynamiek verstarde raakt? Hoe kunnen we instrumentalisering of politieke recuperatie vermijden? Hoe kunnen we de participatie van alle soorten publiek mogelijk maken? Hoe kan delegitimering worden voorkomen?

Participatie in de tijd, door middel van actie (en niet alleen in debat en schriftelijk), de grenzen van digitale participatie (en niet alleen vanwege de digitale kloof),... Welke rol moeten verenigingen spelen in de relatie tussen publieke actoren en burgers?



© Eline Charles checktheprocess

De literatuur over dit onderwerp biedt ons een analytisch kader: over het doel van participatie, over de soorten deelnemers, over de intensiteit en de kracht van participatie, over de spanning tussen kwaliteit en legitimiteit enzovoort. In de praktijk komt een aantal problemen naar voren:

› **Institutionalisering versus zelfbeheer:** het vermogen van verschillende generaties burgerbewegingen om de grote stedenbouwkundige uitdagingen te identificeren en te begrijpen, om bepaalde vormen van overheidsbeleid te bekritisieren of zich er zelfs tegen te verzetten en/of andere manieren om de stad te maken voor te stellen en ermee te experimenteren, wat altijd heeft geleid tot de ontwikkeling van overheidsbeleid en stedenbouwkundige projecten, vaak na een periode van verzet: het stadsvernieuingsbeleid (het bewustzijn van de burgers van de rijkdom van het stedelijk en sociaal weefsel van de Brusselse wijken en het verzet tegen het tabula rasa-beleid, dat heeft bijgedragen tot het ontstaan van beleidsmaatregelen zoals de wijkcontracten); waterbeheer (reflectie over de omvang van het door de Staten Generaal van het Water in Brussel (SGWB) voorgestelde waterbekken, met name als reactie op een overheidsbeleid dat gericht is op zware infrastructuur, zoals stormbekkens, een aanpak die nu door de overheid wordt erkend en (gedeeltelijk) geïntegreerd); tijdelijke bezettingen (burgerbeweging die voortkomt uit kraakpanden die grondspeculatie aanklagen en het recht op huisvesting opeisen, en die met name aan de oorsprong ligt van het beleid van tijdelijke bezettingen); stadslandbouw (burgerinitiatieven voor de ontwikkeling (of ten minste de instandhouding of heroprichting van praktijken) van stadsmoestuinen die als ankerpunt dienen voor de 'Good Food'-strategie); mobiliteitsbeleid (feestelijke en militante bezettingen door burgers tegen de bevordering van het autogebruik en de invasie van de openbare ruimte, die hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van het beleid,...).



Moeten we burgerinitiatieven en partnerschappen tussen overheid en burgers institutionaliseren? Hoe kunnen wij hen erkennen, krediet en steun geven, d.w.z. hen institutionaliseren zonder hen te dwingen/verstarren/instrumentaliseren, zonder hen uit te sluiten? Hoe kunnen we het recht van burgerinitiatieven op zelfbeheer en het bekritisieren/voorstellen van overheidsbeleid handhaven? Omgekeerd, hoe kunnen we voor openbare actoren het verschil objectiveren tussen een burgerinitiatief en een particuliere lobby, hoe kunnen we de toekenning van steun (financieel, juridisch kader enzovoort) objectiveren? In hoeverre versterken deze mechanismen de dynamiek van het burgerschap?

- › **Burger versus expert:** hoe iedereen erbij betrekken? Er zijn ongelijkheden met betrekking tot participatie: beschikbaarheid van tijd en geld, sociaal-culturele capaciteit (decoderen van jargon en procedures, zich in het openbaar uitdrukken, gebruik van digitale participatie-instrumenten, enzovoort), bagatellisering van broze woorden, machtsverhoudingen en tegenstrijdige belangen.

Dus hoe kunnen we ervoor zorgen dat iedereen toegang heeft tot participatiemechanismen? Hoe kan activisme worden ondersteund en tegelijkertijd worden voorkomen dat een 'burgerelite' zich meester maakt van de middelen en bevoegdheden die met participatiemechanismen samenhangen?

- › **Vereniging versus individu:** Er is sprake van een dubbelzinnige co-existentie van twee benaderingen van participatie. Enerzijds een associatieve aanpak die gebaseerd is op de groepering van burgers die, door collectief op te treden, een positie van sociale kwetsbaarheid/onzekerheid compenseren of een standpunt verdedigen dat politiek ondervertegenwoordigd is (arbeidersbewegingen, milieubewegingen, feministische bewegingen enzovoort). Met het risico van deze aanpak: legitimiteit/representativiteit/'verantwoordelijkheid' (zelfs cliëntelisme) van verenigingen. Anderzijds een liberale benadering die alleen rekening houdt met individuen en politici de rol van arbitrage van belangenconflicten en machtsverhoudingen toevertrouwt. Het risico van deze aanpak is dat alle woor-



© 1010au.net - Danny Gys - molenwest inauguration

den die tegen de politieke wil ingaan, worden gemarginaliseerd, dat een 'nimby'-houding wordt aangemoedigd en dat de woorden van de burgers op hun beurt worden gebagatelliseerd onder het voorwendsel dat zij het algemeen belang niet dienen.

Hoe kunnen burgers worden aangemoedigd om collectief in plaats van individueel te participeren? Hoe kan de positie van sociaal gedomineerde/fragiele/kansarme of politiek niet- vertegenwoordigde groepen worden versterkt? Hoe kan daarentegen de representativiteit/ legitimiteit van verenigingen worden gewaarborgd?

- › **Democratie versus kwaliteit:** zoals eerder vermeld moet de participatie aan een stadsproject erop gericht zijn het project te verbeteren, de kwaliteit te verhogen, tot een zo goed mogelijk project te komen. Dit vereist een duidelijk kader voor participatie en de bereidheid om competenties samen te ontwikkelen en te delen. Maar het ontbreken van een breder maatschappelijk debat leidt tot op het project geënte belangenconflicten.

Het spreekt voor zich dat er verduidelijking nodig is. Er bestaan zeker meningsverschillen, maar er is vooral een gebrek aan transparantie, een discrepantie tussen teksten en praktijken, een discrepantie tussen teksten en praktijken, omslachtige procedures, enz. Om participatie op een democratische, doeltreffende en nuttige manier te organiseren, is het natuurlijk nodig dat men het wil, dat men ervan overtuigd is dat het een meerwaarde kan opleveren voor het plan of project. En om de "non-believers" te overtuigen is het natuurlijk nodig om in de praktijk de kwaliteit en de meerwaarde van de participatiedemocratie aan te tonen. Deze beoordeling is in Brussel nog niet gemaakt.

2. BRUSSEL: STAD VAN DE PARTICIPATIE

Wij doen verslag van ervaringen op vier niveaus:

- › Raadpleging (informatie, openbare onderzoeken enzovoort) en de mogelijkheid om opmerkingen/observaties/bezwaren te maken.
- › Participatie aan de programmering en uitvoering van projecten: ruimtes voor dialoog in de ontwerpfase (wijkcontracten, schoolcontracten enzovoort).
- › Participatie als experiment (tijdelijke bezetting, project-aanvragen enzovoort).
- › Participatie als toekomstgerichte oefening (langetermijnvisies, GPDO, GemOP enzovoort).

2.1 Informatie / raadpleging

Na de Tweede Wereldoorlog onderging Brussel ingrijpende veranderingen om de stad te moderniseren en aan te passen aan de alomtegenwoordigheid van de auto (zie de grote werken in verband met de wereldtentoonstelling van 1958, de grote snelwegprojecten in België en in de omgeving van Brussel, met inbegrip van het stadscentrum). Deze werken gingen gepaard met heel grote speculatieve operaties om de oude wijken van Brussel aan te passen. De praktijk van de bouwpromotoren was om te onderhandelen in de beslotenheid van kabinetten van ministers en schepenen zonder openbare bekendmaking.

Het ontstaan van de agglomeratie in 1971 (wet van 26/07/1971) was de eerste stap naar de bevestiging van de Brusselse samenleving en de verdediging van haar inwoners en de kenmerken van de Europese stad. De geschiedenis van de buurtcomités begon met de beroemde Slag om de Marollen in 1969. De organieke wet inzake ruimtelijke ordening (1962) voorzag weliswaar in openbare onderzoeksprocedures bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en in de moge-

lijkheid om bij vergunningsaanvragen gebruik te maken van regelen van openbaarmaking, maar pas tijdens de besprekingen over het ontwerp van het sectorplan kwam de centrale kwestie van de voorlichting van de burgers over stedenbouwkundige projecten aan de orde.

"Openbaarheid is de bescherming van het volk": deze beroemde zin is te danken aan Jean Sylvain Bailly, president van de Tiers État (derde stand) en eerste burgemeester van Parijs uitgesproken op 13 augustus 1789. Daarin staat duidelijk dat "alles wat het lot van het volk aangaat (of van openbaar belang is) aan het volk moet worden bekendgemaakt": de strijd voor transparantie in de stedenbouwkundige procedures heeft daarin zijn grondslag gevonden.

De goedkeuring van het ontwerp van het sectorplan gaat gepaard met de zogenaamde procedures voor openbaarmaking en overleg⁵, d.w.z. een openbaar onderzoek, gevolgd door een vergadering van de overlegcommissie (OC) bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente en het ministerie van Openbare Werken⁶. René Schoonbrodt⁷ legt goed uit hoe het moeizame debat binnen het Atelier de Recherche et d'Action Urbaines (ARAU) verliep over de vraag of het zou instemmen met het voorstel van minister Vanden Boeynants om het ARAU deel te laten uitmaken van deze commissie die bevoegd was om stedenbouwkundige vergunningen af te geven⁸. Het ARAU heeft daarentegen gekozen voor garanties inzake de openbaarmaking van de projecten, zodat de bewonerscomités op basis van voldoende informatie kunnen reageren. Zij waren van mening dat de overlegcommissie een commissie moest zijn die bestaat uit publieke gesprekspartners die de instantie die de vergunningen afgeeft moeten adviseren.

In de traditie van 'advocacy planning' ontwikkelen de bewonerscomités en het ARAU de praktijk van 'tegenprojecten' om concrete alternatieven te tonen voor de projecten die doorprojectontwikkelaars worden ingediend.

Tijdens de recente evaluatie (eind 2022) van het BWRO met het oog op de herziening ervan, was er veel kritiek op de Overlegcommissie:

- › overladen agenda (in Brussel 80 tot 90 dossiers die kleine bijgebouwen en projecten van 50.000 m² vermengen) en vaak 'eisers' die een halve dag moeten wachten vooraleer hun punt behandeld wordt;
- › geen dialoog maar een eenvoudige confrontatie van standpunten (nota: de Raad van State heeft vergunningen nietig verklaard wegens gebrek aan 'overleg' door de commissie, die verplicht is ten minste te trachten een consensus te bereiken en geen genoegen kan nemen met het naast elkaar leggen van tegengestelde standpunten);
- › grote frustratie bij het publiek, dat niet mag deelnemen aan het debat, dat achter gesloten deuren plaatsvindt tussen besturen;
- › grote frustratie bij de beheerders van projecten voor (sociale) huisvesting, wat de staatssecretaris ertoe heeft gebracht om te stellen dat deze dossiers van algemeen belang zijn en om vrijstelling te vragen van de noodzaak om het overleg te doorlopen (hoewel dit slechts een advies is: de gewestelijke gedelegeerde ambtenaar kan dit terzijde schuiven en de vergunning afgeven); werkelijke effecten van opmerkingen en observaties: vaak niet eens antwoorden van het bestuur;
- › monitoring in de tijd (gewijzigde plannen worden niet altijd ingediend voor onderzoek, en het publiek begrijpt niet waarom);
- › instrumentalisering van het overlegcomité als politiek forum voor gemeenteambtenaren zodra een project (hoewel eerder door het college aanvaard) aanzienlijke weerstand oproept (in termen van het aantal klagers).

Twee nieuwe elementen maken de situatie nog ingewikkelder:

- › Het BWRO heeft de mogelijkheid ingevoerd van 'projectvergaderingen' voorafgaand aan de indiening van vergunningsaanvragen. Het doel is alle bij de aanvraag betrokken besturen samen te brengen met de aanvrager om alle opmerkingen en standpunten in één keer te kunnen bespreken. Maar er is geen openbaarmaking of participatie van het publiek. Bovendien rijzen er andere vragen over de consistentie van de besturen bij de follow-up van het dossier, hun vermogen om een standpunt in te nemen enzovoort.
- › Ook de praktijk van de architectuurwedstrijden (met name onder leiding van de bouwmeester – maître architecte (BMA) vertoont enige overlapping met de overlegprocedures: vaak wordt het bestek niet openbaar besproken en wordt het resultaat van de wedstrijd gebruikt om afwijkingen van de regels inzake afmetingen enzovoort te rechtvaardigen.

5 Speciale regelen van openbaarmaking (SRO) zijn bijvoorbeeld verplicht als het interieur van het blok wordt aangetast, als de stedenbouwkundige kenmerken van de gebouwen worden gewijzigd, als er afwijkingen zijn van de GSV, en bij het GBP, als de oppervlaktes per gebouw worden overschreden voor bepaalde functies zoals kantoorruimte.

6 Na de laatste wijziging van zijn samenstelling bestaat het overlegcomité momenteel uit 3 vertegenwoordigers van de gemeente, de gewestelijke stedenbouw-, erfgoed- en milieubesturen.

7 Zie 'Vouloir et dire la ville', Éditions AAM 2007.

8 De stad Brussel, die zich verzette tegen het beginsel van deze commissie, verkreeg bij arrest van de Raad van State (3 februari 1978) de nietigverklaring van het besluit van 22 maart 1976 wegens strijdigheid met de organieke wet van 1962. De Commissie werd bij Koninklijk Besluit van 5 november 1979 opnieuw ingesteld als 'raad gevend orgaan'.

Om een echt overleg over bouw-/renovatieprojecten of projecten voor de inrichting van openbare ruimte te waarborgen, moeten ook andere kwesties worden aangepakt:

- › de tijdlijn (bijvoorbeeld in Wallonië, in de Code du Développement Territorial (CoDT), is er voor sommige dossiers een verplichting om een voorafgaande informatievergadering te houden voordat de vergunningsaanvraag wordt ingediend, maar dit leidt tot andere vormen van ongenoegen bij mensen die klagen dat zij niet genoeg precieze informatie hebben);
- › technische modaliteiten: soorten voorstellingen, technische aard van de dossiers (6.500 bladzijden voor de effectenstudie van metro Noord, een enorm rookgordijn om verontrustende strategische vragen te ontwijken), vorming van deskundigen voor de communicatie en het luisteren naar de deelnemers, bereidheid om een publiek te ontmoeten dat niet vertrouwd is met deze dossiers;
- › het Nimby- (Never in my backyard) en BANANA-effect (built absolutely nothing anywhere near anyone): om dit te verhelpen zou het ongetwijfeld nuttig en noodzakelijk zijn om een handvest voor stedelijkheid te hebben met basisbeginselen zoals de noodzaak van openbare voorzieningen (crèches enzovoort), sociale huisvesting, openbaar vervoer, handhaving van bedrijfsactiviteiten enzovoort.

2.2. Participatieprocessen

De vormen van burgerparticipatie hebben zich in de loop der tijd ontwikkeld en zijn geleidelijk geïnstitutionaliseerd in ordonnanties en uitvoeringsbesluiten. De volgende tabel toont de niveaus van interactie en de verschillende schalen van de dossiers:

Verordenende en strategische plannen

Ruimtelijke ordening	Perceel	Blok of deel van een blok	Deel van de gemeente	Gemeente	Gewest
Verordenende plannen	Vergunningsdossier	BBP	RPA	GemOP	GPDO
Gedeelde diagnose			X	X	
Informatie Openbaar onderzoek	SRO	X	X	X	X
Overlegcommissie	X	X			
Adviezen van instanties en GOC		X	X	X	X

De richtplannen van aanleg

Het BWRO werd gewijzigd door de ordonnantie van 30 november 2017, waarbij het richtplan van aanleg (RPA) werd ingevoerd, zowel een verordenend plan op het niveau van het GBP als een operationeel plan waarin de belangrijkste ontwikkelingsprincipes (wegen, openbare ruimte, landschap, mobiliteit, milieu enzovoort) worden aangegeven. Artikel 30/1 bepaalt: "Vooraleer de Regering het ontwerp van richtplan van aanleg goedkeurt, organiseert het bestuur dat belast is met territoriale planning voor het betrokken publiek de nodige voorlichtings- en participatiemomenten. De Regering legt de regels voor de toepassing van dit artikel vast."

Het besluit van 3 mei 2018 vermeldt een reeks verplichtingen, die formeel zijn nagekomen tijdens de eerste ronde van de RPA's van 4 tot en met 11 juni 2018, maar de timing was merkwaardig: de meeste dossiers liepen al enkele jaren, hadden al fundamentele aanpassingen ondergaan en waren duidelijk in een veel verder gevorderd stadium dan dat van de voorafgaande informatie. Dit leidde tot grote frustratie bij de deelnemers⁹.

Bij de RPA-projecten gaat het op zijn minst om grootstedelijke kwesties (grote ontwikkelingsgebieden met een impact tot ver buiten het Gewest): de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie GOC heeft benadrukt dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de inwoners en bedrijven van de betrokken wijken, maar ook met de gebruikers van de stad¹⁰.

De mobiliteitsplannen

De ontwikkeling van 'verkeersluwe wijken' met de verplaatsing van het transitverkeer naar de hoofdwegen die aan de 'netwerken' grenzen, heeft aangetoond hoe groot de afstand is tussen de formele procedures over het 'Good Move'-plan zijn vele debatten gevoerd, specifieke openbaar onderzoek, burgerpanels enzovoort gehouden en het plaatselijke overleg op het niveau van de wijken. De GOC heeft in haar advies over het ontwerp van ordonnantie 'mobiliteit' benadrukt dat

raadpleging/participatie op alle niveaus moet worden georganiseerd en niet alleen bij de aanneming van een algemeen strategisch plan dat slechts algemene beginselen bevat. De 'operationele' plannen (netwerken, parkeren, tram- en busplannen enzovoort) zijn concreter voor de burger en reden te meer voor een goed uitgevoerde participatie op regionaal en lokaal niveau.

De Wijkcontracten

Het waren de eerste procedures waarbij participatie bij besluit verplicht werd gesteld: verschillende besluiten hebben de procedures voor de oprichting en werking van de Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling (PCGO) gepreciseerd. Het doel was een minimale samenstelling van de PCGO (bewoners, wijkverenigingen enzovoort) en een minimale frequentie van de openbare vergaderingen (minstens 4 keer een algemene vergadering tijdens de ontwikkeling van het programma en minstens 2 keer per jaar tijdens de uitvoering) te garanderen. Het besluit van 24 november 2016 geeft de rol en de opdrachten van de wijkraad (vroegere PCGO) aan.

De socioloog Mathieu Berger toonde aan¹¹ hoe deze instrumenten zijn geëvolueerd (van 2004 tot 2008) en welke vooruitgang er nog moet worden geboekt: duidelijkheid in de 'spelregels', met name in verbande met wat wel of niet onderhandelbaar, bespreekbaar is, de manier waarop prioriteiten worden gearbitreerd volgens de evaluatie van gedeelde behoeften, de representativiteit van de gesprekspartners (openbaar en particulier), de impact van voorstellen en verzoeken op de evolutie van het dossier, enzovoort.

9 Op de website van Perspective zijn alle notulen van deze vergaderingen te vinden, conform het KB van 2018.

10 Zo kreeg het RPA Zuid de titel 'De woonvriendelijke stationsbuurt', terwijl het eerste nationale en internationale station in Brussel is waar terecht rekening moet worden gehouden met zijn strategische functies.

11 M. Berger Pauline Beugnies 'Brussel getoetst op inspraak', Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Directie Stadsvernieuwing 2008.

De praktijk stelde ook de verhouding tussen burgers/politici en de verhouding burgers/deskundigen (architecten, stedenbouwkundigen, economen, sociologen enzovoort) ter discussie.

Tijdens de avondworkshop vatte de heer Berger de door hem gesignaleerde ontwikkelingen samen:

1. Van burger figurant tot protagonist: in sommige plaatselijke commissies voor geïntegreerde ontwikkeling (CLDI) zijn burgers woordvoerders geworden. Sterke persoonlijkheden hebben het leiderschap op zich genomen (bijvoorbeeld het wijkcontract Quartier Maritime).
2. Participatie is eerder geïntegreerd, vanaf de diagnosefase. Deze essentiële vooruitgang ging soms gepaard met teleurstelling over de traagheid van het proces: "teleurgestelde" mensen zijn soms iets anders begonnen.
3. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van de status van burger (met zijn voorkeuren) naar die van gebruiker (met zijn deskundigheid). De ontwikkeling van de dagelijkse expertise is positief, maar er rijzen twee vragen: moet deze expertise niet worden betaald (zoals de overheid veel adviesbureaus betaalt) en hoe kan de dimensie van de burger als politiek subject ook worden geïntegreerd (welke invloed moet deze hebben op de politiek)?
4. De structuur van de programma's is geleidelijk veranderd: in het begin vooral huisvesting en openbare ruimte (maar vaak alleen het herstel van trottoirs, die vanuit het oogpunt van de verbeelding "zwak" zijn) en vervolgens wordt geleidelijk meer belang gehecht aan sociaal-economische acties (sociale infrastructuur, werkgelegenheid, enz.) en groene ruimten.
5. We zijn overgestapt van de universele "generieke burger" naar specifieke burgers, met participatieve methoden die zijn verfijnd om rekening te houden met specifieke doelgroepen (focusgroepen zoals voor het wijkcontract van Vorst St Denijs Abdij: trajecten van moslimvrouwen in het lagere gedeelte van Vorst, stedelijke microkosmos in de schoolcontracten).

6. Van de lokale wijk tot grotere gebieden: de (gewestelijke) stadsvernieuwingscontracten kunnen betrekking hebben op intergemeentelijke gebieden. Participatie zocht zich een weg van lokale actoren naar grootstedelijke kwesties, met andere betrokken publieken.

7. Aanvankelijk was een opleiding in discussie en debat nodig. Deze opleiding van de deelnemers werd uitgebreid tot het begrip van enquêtes en onderzoeken over meer continue temporaliteiten. Evenzo staan er vragen open over nieuwe soorten vergaderingen (digitale platforms enz.).

De ervaring heeft gewezen op de successen ('diagnose in beweging', flexibiliteit en evolutie van de programma's, integratie van kwalitatieve criteria (architectuur, openbare ruimte enzovoort), sociale criteria (behoeften van specifieke categorieën enzovoort) en milieucriteria (duurzaamheid enzovoort), maar ook de mislukkingen die met name verband houden met een zekere instrumentalisering van de PCGO door de politieke verantwoordelijken en met de spanningen en conflicten tussen gemeenten en gewest.



De stadsvernieuwingscontracten

De ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering (6 oktober 2016) creëert, naast de WC's, stadsvernieuwingscontracten (SVC), die door het gewest worden gestart en beheerd, en waarvan de perimeter noodzakelijkerwijs twee of meer gemeenten omvat. Bijzondere aandacht is besteed aan participatieprocessen, met de verplichting voor de samenstelling van een "Algemene vergadering van de volledige perimeter: informatie- en participatie-instantie waarin de inwoners en de sociale, culturele en economische actoren van de gehele perimeter bijeenkomen. Aan deze vergadering kan vrij worden deelgenomen, op uitnodiging van het Gewest; zij wordt door het Gewest herhaaldelijk bijeengebracht in de door de regering bepaalde omstandigheden."

"De begunstigde [van subsidies] moet voor operaties waarvoor de globale raming de helft van de Europese drempel voor overheidsopdrachten voor werken overschrijdt, een burgerparticipatie organiseren - in voorkomend geval met behulp van een ter zake gespecialiseerd dienstverlener - van bij de aanvang van de denkoefening en tijdens de uitwerking van deze operaties.

De burgerparticipatie omvat concrete informatieverstrekking en overleg met de bewoners, rekening houdend met hun representativiteit, en met de betrokken sociale en economische actoren."

"Het Gewest roept de algemene vergadering van de volledige perimeter bijeen en zet er de uitdagingen van het stadsvernieuwingscontract uiteen, en licht haar in over de procedure die zal worden gevolgd voor de uitwerking en de uitvoering van het programma. Na die uitwisseling evalueert de regering of er wijzigingen dienen te worden aangebracht in het programma.

De algemene vergadering van de gehele perimeter wordt samengeroepen zowel in de opstartfase als tijdens de uitwerkings- en uitvoeringsfase."

Er lijkt nog geen evaluatie van de ingevoerde processen plaats te vinden, nu het tweede 'traject' van de SVC van start gaat.

Milieuplannen

Het Gewest heeft talrijke milieuplannen aangenomen: geluidsplan, lucht-klimaat-energieplan (nu PACE), natuurplan, enz. Deze gewestelijke plannen zijn uiteraard het voorwerp geweest van formele openbare onderzoeken (en de behandeling van klachten en adviezen van adviesorganen) en soms van aanvullende informatieprocessen. In sommige gevallen waren er meer participatieve benaderingen (burgerpanels, enz.), maar er is geen evaluatie beschikbaar.

Autonome initiatieven

Participatieve duurzame wijken

Leefmilieu Brussel financiert sinds 2008 de projecten die na een oproep tot het indienen van voorstellen zijn geselecteerd en biedt begeleiding aan bewoners die een project voor hun wijk willen ontwikkelen. De financiering is beperkt (85.000 euro beschikbaar voor alle projecten, maximaal 15.000 euro per project tegenover 12,5 miljoen euro voor WC's). De projecten worden geselecteerd door de raad van Participatieve Duurzame Wijken.

De projecten hebben voornamelijk betrekking op openbare ruimten, groene ruimten en speelpleinen. Het proces schept sociale banden, maar zoals bij andere participatieprocessen vereist het de inzet van de burgers en wordt het soms geconfronteerd met ontmoediging en moedeloosheid vanwege de tijd die nodig is om tot een concreet resultaat te komen.

Territoriale prospectie

In het kader van de opstelling van 'ontwikkelingsplannen of -schema's', 'structuurschema's', hebben oefeningen in territoriale prospectie participatieve processen opgezet voor de uitwerking van wenselijke ontwikkelingsscenario's (met name voor de opstelling van het ontwerp van de GPDO in Brussel, of het gewestelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan (schéma de développement de l'espace régional, SDER) in Wallonië). Uiteraard blijft de actieve participatie over het algemeen beperkt tot openbare en particuliere belanghebbenden (stakeholders), maar de resultaten zijn onderwerp geweest van openbare presentaties en debatten.

De toegevoegde waarde van dit werk¹² bestaat erin dat men kan projecteren op een soms verre en onzekere toekomst (2040 voor Brussel, 2050 voor het Waalse SDER) en niet alleen rekening houdt met de 'grote trends' in de evolutie van het grondgebied, maar ook met de ontwrichtende factoren en hun interacties. Het proces is mobiliserend wanneer de deelnemers een consensus kunnen bereiken over het/de scenario('s) van de 'wenselijke toekomst'.

Deliberatieve burgercommissies

Om de representatieve democratie nieuw leven in te blazen, zijn talrijke initiatieven genomen om de dialoog tussen burgers en politici te hernieuwen (gemeentelijke adviesraden, G1000 enzovoort). In Brussel hebben 'burgerpanels' zich beziggehouden met verschillende onderwerpen, waaronder het mobiliteitsbeleid¹³ (in 2017, in het kader van de ontwikkeling van het Good Move-plan, met een panel van 40 door het lot aangeduide burgers).

De Duitstalige Gemeenschap is in dit opzicht een voorloper en heeft een decreet goedgekeurd tot instelling van een permanente dialoog met de burgers¹⁴ (thematische burgervergaderingen, een permanente burgerraad van 24 leden die bij loting worden gekozen uit de voormalige deelnemers aan de vergaderingen, en openbare commissies voor de dialoog met de parlementsleden).

In Brussel bestond het model erin parlementsleden op te nemen in de deliberatieve commissies¹⁵ (45 door het lot aangewezen burgers en 15 parlementsleden van de commissie die bevoegd is voor het betrokken onderwerp). Een eerste uitvoering vond plaats in 2021 over '5G' en werd gevolgd door twee andere, over 'dakloosheid' en 'biodiversiteit'. Het Franstalige parlement van Brussel heeft er twee gehouden: over de rol van de burgers in tijden van crisis en over alternerend leren.

Het resultaat is dubbel¹⁶, maar dat was te verwachten: de deliberatieve commissie heeft geen beslissingsbevoegdheid, zij is adviserend. Het is te hopen dat de aanbevelingen van deze commissie zullen leiden tot een verplicht debat in het parlement.

Hoewel in onze voorbereidende debatten en workshop de complexiteit, het gebrek aan transparantie en de meningsverschillen over procedures en doelstellingen niet werden weggewerkt, werden een aantal overeenstemmende vaststellingen over de evolutie van de laatste dertig jaar gedaan:



© Sozyone - visit.brussels / Eric Danhier

- › De evolutie van de burger van figurant tot protagonist.
- › De noodzaak om vanaf het begin meer te participeren als men het verzet wil verminderen.
- › De uitwisseling verschuift van de voorkeuren naar het kennen van elkeen.
- › Het debat over de ontwikkeling van de openbare ruimte verbreedt zich naar de sociale economie, voorzieningen, diensten,... De burger is minder de spreekbuis van het algemeen belang en meer de individuele burger (wat een verandering van methodologie vereist).
- › Wijkzaken beperken zich niet langer tot bewoners, maar ook tot gebruikers, professionals en andere belanghebbenden. (Afhankelijk van de plaats van de wijk in de geografie van de stad kunnen de procedures verschillen).
- › Participatievormen zijn uitgebreid van "discussie" tot "enquête"-formulieren, online debatten, enz.
- › De participatie evolueert van het "vergaderen" naar "het platform" dat gemengd kan zijn (face-to-face en online).

12 Voor andere toepassingen, zie met name de website van Futuribles.

13 Brussels Parlement "make your Brussels mobility" en verslag 644/19 mei 2018.

14 Besluit van 25 februari 2019. Zie C. Niessen en M. Reuchamps: Weekblad van het CRISP nr. 2477-2478.2020.

15 Zie Vrydagh, Julien; Bottin, Jehan; Reuchamps, Min; Bouhon, Frederic; Devillers, Sophie. De deliberatieve commissies tussen parlementsleden en burgers die door loting in Brusselse assemblees worden aangewezen. In: Weekblad/ Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP), nr. 2492 (2021) (2021), p. 5-68 (2021). <http://hdl.handle.net/2078/24589213> Zie het geciteerde nummer van IEB p14- 17 "La fabrique de la caution démocratique (De fabriek van de democratische garantie)".

16 Zie het geciteerde nummer van IEB p14- 17 "La fabrique de la caution démocratique".

18 Zie Prospect : De wijken valoriseren in het GPDO en het stadsproject <https://www.crd-goc.be/nl/publications/4>

3. ERVARINGEN IN ANDERE GEWESTEN

3.1. In het Vlaamse Gewest

Minister Keulen constateerde dat steden op zoek zijn naar participatiepraktijken die proberen aan te sluiten bij maatschappelijke veranderingen en richtte in 2008 een werkgroep participatie¹⁸ op met een tweeledig doel:

- › de bevoegdheden van lokale overheden op het gebied van participatief bestuur versterken;
- › in samenwerking met de steden beleidsaanbevelingen ontwikkelen.

De werkzaamheden van de werkgroep participatie werden voorbereid en ondersteund door een taskforce participatie, bestaande uit een twintigtal deskundigen op dat gebied en van de Vlaamse overheid. Het werk van die werkgroep kan worden gezien als een keerpunt in het beleid van stedelijke participatie in Vlaanderen, althans opzettelijk.

In het verslag wordt gesproken over betrokkenheid van de burgers wanneer de participatie in dienst staat van beslissingen die reeds door de verantwoordelijken worden gesteund. Het verslag geeft echter een veel bredere betekenis aan het begrip participatie en graaft in diepere lagen van de stedelijke samenleving. Participatie raakt dan de essentie zelf van beleidsvorming en -uitvoering. Participatie houdt dus in: 'processen van communicatie, van dialoog, van conflict waarbij burgers, burgerorganisaties, ambtenaren, experts en politici elkaar beïnvloeden, zo aan meningen, houdingen en gedrag bouwen en uiteindelijk tot beslissingen komen.

18 De werkgroep bestond uit politici en bestuurders uit de 13 centrumsteden en de VGC en deskundigen van de Vlaamse administratie. Professor Filip De Rynck (Hogeschool Gent) kreeg de leiding, met de steun van Karolien Dezeure, die onderzoek doet naar 'Burgerparticipatie in de steden' in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV).

Wijzigingen in de samenleving en veranderingen in het politieke systeem maken die visie niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk. Complexe problemen in onze samenleving zijn alleen maar op deze manier aan te pakken om onze samenleving te veranderen, om ze duurzamer, rechtvaardiger en diverser te maken'.

Sinds 2009 is er een duidelijke evolutie in de participatiepraktijken van de steden, ook al houden ze niet altijd gelijke tred met de toepassing van bovengenoemde beginselen. In veel centrumsteden wordt algemeen aanvaard dat informatie belangrijk is maar op zich geen participatie vormt, dat het organiseren van een overlegvergadering over een door de gemeente opgesteld plan nuttig kan zijn maar onvoldoende is om van participatie te spreken. Steden als Gent, Antwerpen of Mechelen geven aan dat zij de duale aanpak willen toepassen met enerzijds een discussie-, actie- en interactieproces en anderzijds interactie tussen burgers onderling en tussen burgers en de verantwoordelijken van politieke en bestuurlijke instanties, maar de mate van toepassing van die principes verschilt nog heel sterk van stad tot stad.

Lokale overheden nemen nu steeds vaker het voortouw, samen met organisaties van het maatschappelijk middenveld, sociale ondernemers en betrokken burgers, vaak in samenwerking met onderzoeks- en kennisinstellingen.¹⁹

De laatste jaren zijn steden zich ook veel meer gaan organiseren in interstedelijke netwerken van waaruit zij de politieke agenda proberen te beïnvloeden rond uitdagingen en kansen zoals klimaatverandering, energietransitie, digitalisering en de platformeconomie. Een voorbeeld is het Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden (dat door zijn zowel toekomstgerichte als pragmatische aanpak (no nonsens) fungeert als katalysator voor expertise als kenniscentrum van de Vlaamse centrumsteden op het snijvlak van de Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse overheidsdienst.

¹⁹ Hannah Arendt Instituut: Manifest 'Stedelijkheid is een collectieve uitdaging', april 2022, p.4.

Die aanpak vereist ook meer samenhang tussen de verschillende instrumenten van het stedelijk beleid (stadsvernieuwingsprojecten, gemeente- en stadsmonitor, subsidieprojecten, contracten voor wijkverbetering). Ook hier moet het platformeffect een rol kunnen spelen en de verschillende instanties in staat stellen de dynamiek die door de noodzakelijke onderlinge coördinatie en cofinanciering is opgebouwd, in stand te houden.

Een voorbeeld, De stad Gent:

De administratieve organisatie van de participatie in de stad Gent is gebaseerd op drie niveaus. Het niveau van het transversale participatiebeleid wordt gewaarborgd door de dienst Ontmoeten en Verbinden en met een nauwe band met de afdeling 'Sociaal beheer'. Het niveau van de sectorale diensten waar het hier om gaat, is de Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning. En tot slot de gedecentraliseerde operatoren van de stad.

De ernst en transparantie waarmee het participatiebeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd, blijkt uit het volgende proces.

Een beleidsnota 'Samen stad maken', opgesteld door de Dienst Beleidsparticipatie, de Dienst Ontmoeten en Verbinden en de afdeling Sociaal Beheer op basis van de signalen en kennis die zij hebben verzameld, met name in de Signalenbundels en nota's van de partnerorganisaties.

De strategische en operationele doelstellingen van het gemeentelijk bestuursakkoord zijn in 2019 voorgelegd aan een groot aantal belanghebbenden. Voor de doelstellingen 'Beleidsparticipatie' en 'Buurtwerk' werd een open discussieforum gehouden (9 mei 2019), waaruit mogelijkheden of ideeën voor de komende jaren in Gent werden gepeild. In het najaar van 2019 werd een tweede moment van openbare raadpleging gehouden onder de titel '100% sociaal Gent', waarbij de hoofdlijnen opnieuw werden bevraagd, waaronder het wijkbudget, het wijkbeheer en 'Samen aan Zet'.

DRIE FUNDAMENTELE KWESTIES OM TOT EEN CO-GECONSTRUEERD STADSPROJECT TE KOMEN

Een brede groep bewoners, organisaties, vrijwilligers, publieke figuren en vertegenwoordigers van adviesraden werd verzocht hun zorgen of ideeën over die hoofdlijnen te geven.

De oriënteringsnota is opgebouwd rond een aantal hoofdlijnen of projecten: Wijkbudget, Mensen in armoede, 'Commons', Initiatiefnemers van tijdelijke bezetting, Wijkbeheer, Open huizen, Buurtwerk over de behoeften van de buurt. Elke hoofdlijn of project werd verder onderzocht, zodat beproefde voorstellen in de oriënteringsnota konden worden opgenomen.

Het is duidelijk dat participatie geen aanhangsel is, maar een volwaardig beleid dat is gebaseerd op een burgersnetwerk.

Het werk van de dienst Beleidsparticipatie

De organisatie van burgerpanels en een middenveldparlement.

De dienst Beleidsparticipatie zorgt voor het organiseren van panels van uitgenodigde burgers op basis van een loting²⁰, 16 een middenveldparlement, en voor de participatieve verscherping op wijkniveau. In 2021 is een middenveldparlement gestart om overleg en onderlinge samenwerking van maatschappelijke initiatieven en met het stadsbestuur te bevorderen. Gent is ook een actieve partner in de Stadsacademie onder leiding van de Universiteit Gent. Alle Gentse kennisinstellingen kunnen er informatie uitwisselen met de stad Gent en het maatschappelijk middenveld.

De stad maakt ook ruimte voor eigen initiatieven van burgers door hen fysieke ruimte te bieden, maar ook door de initiatiefnemers administratieve beslommeringen uit handen te nemen. Hiertoe is een incubator voor burgerinitiatieven gepland.

²⁰ De stad onderzoekt de mogelijkheid om panels van op basis van loting uitgenodigde burgers een rol te geven in het besluitvormingsproces van het stadsbestuur.



Het feit dat burgers en partners van de stad meer participeren en initiatieven nemen, betekent niet dat het lokale bestuur zich terugtrekt, maar dat het anders handelt door de voorwaarden en de ruimte te scheppen om samen verantwoordelijkheid voor de stad te nemen.

Versterking op wijkniveau

Het wijkbudget voorziet in een recordbedrag van 6,25 miljoen euro voor projecten die door de bewoners van alle wijken en arrondissementen van Gent zijn gekozen. De stad stelt 3 miljoen euro beschikbaar voor tijdelijke bezetting van leegstaande panden die dienen als vrijplaats voor nieuwe ideeën of wijkinitiatieven.

In de 25 wijken zal ook een wijkteam worden opgericht, waarin alle actoren van de wijk worden samengebracht. Dat wijkteam adviseert het stadsbestuur over lokale prioriteiten. Om de wijken en hun bewoners beter te leren kennen, zal de stad Gent ook een DNA opstellen voor elke wijk.

In het kader van het programma 'Samen aan Zet' kent de stad Gent jaarlijks meer dan een half miljoen euro toe aan Gentenaars die het initiatief nemen om het samenleven te bevorderen. In elk van haar acties schenkt de Stad Gent bijzondere aandacht aan Gentenaars in een zeer kwetsbare situatie. Voordat een participatiecyclus plaatsvindt, krijgen zij persoonlijke begeleiding zodat zij ook met kennis en vertrouwen hieraan kunnen deelnemen. In het wijkbudget is 250.000 euro voorbehouden om hun participatie te vergroten.

Participatie en stadsontwikkelingsbeleid

Voor de ontwikkeling van de ruimtelijke structuurvisie 'Ruimte voor Gent' (2012 - 2016) organiseerden de Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning en de Dienst Beleidsparticipatie van de Stad Gent een intensief communicatie- en participatieproces.

Als onderdeel van deze aanpak werd een externe, multidisciplinaire denkgroep opgericht om de ontwikkeling van de structuurvisie te volgen en erover te adviseren. Die denkgroep zette snel 'de noodzaak om een visie te ontwikkelen voor mensen en niet alleen voor stenen' op de agenda. Die noodzaak werd gesteund door de bestuursinstanties en de gemeentelijke autoriteiten. De structuurvisie is op 22 augustus 2018 goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen.

De aanpak werd theoretisch ondersteund door professor Stijn Oosterlynck, die de ambitie om vanuit een menselijk perspectief te plannen in de visie 'Ruimte voor Gent' verwerkte met behulp van verschillende documenten. Een citaat als voorbeeld: 'Een ruimtelijke planning op mensenmaat betekent dat we bij het ontwerpen van de ruimte uitgaan van de leefwereld van de inwoners en gebruikers van Gent. We maken een stad voor iedereen, met iedereen. Ruimtelijke beleidsprocessen vinden plaats in overleg met de gebruikers van deze ruimte en met deskundigen die ons inzicht geven in maatschappelijke trends. Dat noemen wij cocreatie.'

Mensgerichte ruimtelijke ordening

Sindsdien zijn de twee in deze beschrijving geschetste componenten in vele missies opgenomen om de ambitie van het mensgerichte plannen gestalte te geven:

- › Plannen vanuit de realiteit: kennis van de context opnemen vanaf het vroegste stadium van het ontwerpproces, waarbij wordt gekeken naar de voordelen in plaats van de kosten voor het milieu.
- › Plannen in overleg/cocreatie:
 - lokale expertise (van de gebruikers van de ruimte) vanaf het begin valoriseren en opnemen;
 - de belanghebbenden een actieve rol toekennen indien zij dat wensen.

Mensgericht plannen is nu een gevestigd concept binnen de strategische doelstellingen van de stad Gent. Dat is een duidelijke politieke keuze, die strategisch verankerd is als operationele doelstelling in de meerjarenplanning van de stad Gent 2020 - 2025. Naast andere operationele doelstellingen wordt de strategische doelstelling SD10016 'Gent blijft een aangename stad door een slim ruimtegebruik' ondersteund door de operationele doelstelling OD10022 - Versterken van het mensgericht plannen, meer concreet : het Hanteren van een (ruimtelijke) planningsbenadering bij alle beleidsvoorbereidende en kaderstellende stads-initiatieven (zoals wijkstructuurschetsen, ruimtelijk onderzoek ea, waarbij nieuwsoortige methodieken inzake ontwerp onderzoek en cocreatief handelen worden ingezet) om te komen tot een voor alle leeftijden toegankelijke, veilige leefomgeving met maatschappelijke meerwaarden voor alle Gentenaars en Gentgebruikers.'

3.2. In het Waals Gewest

Samenvattend kan worden opgemerkt dat de organisatie van de participatie van het publiek in het Waalse Gewest, die wordt omschreven als 'de mogelijkheid voor het publiek



om tijdens een openbaar onderzoek en, desgevallend, de informatie- of overlegvergadering advies uit te brengen, het in aanmerking nemen van de resultaten van die raadpleging van het publiek bij de besluitvorming, alsook het verstrekken van informatie over de beslissing tot aanneming van een plan of programma of tot vergunning van een project' (artikel D.6, 18° van de milieuwet), aanzienlijk verschilt van het Brusselse Gewest. De participatie van het publiek is dus geleidelijker en neemt verschillende vormen aan:

- › De aankondiging van het project, een vereenvoudigde vorm van openbaar onderzoek gericht op de directe burens van een project die worden opgeroepen hun opmerkingen te maken;
- › De voorafgaande informatievergadering met als doel de aanvrager, de overheid en het publiek bijeen te brengen om:
 - 1° de aanvrager in staat te stellen zijn project over te leggen;
 - 2° om het publiek de mogelijkheid te bieden informatie in te winnen en opmerkingen en suggesties i.v.m. het project te formuleren;
 - 3° als een effectbeoordeling voorgeschreven wordt overeenkomstig de artikelen D.66, § 2, en D.68, §§ 2 en 3:
 - om te wijzen op specifieke punten die in het effectonderzoek aangesneden zouden kunnen worden;
 - om technische alternatieven voor te leggen die redelijkerwijs overwogen kunnen worden door de aanvrager en opdat hiermee rekening gehouden wordt bij het uitvoeren van het effectonderzoek.' (Artikel D.29-5 van het Milieuwetboek);
- › Het openbaar onderzoek, dat soortgelijke procedures kent in het Brussels Gewest.

We wijzen er met name op dat, in tegenstelling tot het Brussels Gewest, voor de door de wetgever vastgestelde plannen, verordeningen en vergunningen wel een openbaar onderzoek wordt georganiseerd, maar dat de aanwezigheid van het publiek in een overlegcommissie beperkt blijft tot kwesties in verband met wegen, die onder de bevoegdheid van een andere bestuurlijke politie vallen dan de ruimtelijke ordening. Overleg over stadsplanning en milieuzaken wordt alleen georganiseerd tussen instanties, met uitsluiting van het publiek.

Participatie van het publiek in milieuzaken, waarin de milieuwetgeving voorziet, is ook omslachtiger dan participatie inzake stadsplanning. De rechtvaardiging is met name de effectbeoordeling, die een grotere participatie van het publiek vereist.

Zuiver stedenbouwkundig gezien is participatie van het publiek in ieder geval vereist in de volgende gevallen: het ruimtelijk ontwikkelingsplan, het sectorplan, het (multi) gemeentelijk ontwikkelingsplan, het lokaal oriëntatieplan, de gemeentelijke stedenbouwkundige gids, de omtrek van een te herontwikkelen terrein, de omtrek voor de herontwikkeling van landschappen en het leefmilieu, de stedelijke verkavelingsomtrek en, in bepaalde gevallen, een onteigeningsplan, een omtrek van voorkeurecht, een certificaat of een stedenbouwkundige of bebouwingsvergunning.

Op het gebied van mobiliteit wordt een openbaar onderzoek georganiseerd bij de voorbereiding van het stedelijk mobiliteitsplan (artikel 6 van het decreet van 1 april 2004 betreffende de plaatselijke mobiliteit en toegankelijkheid) en voor de gemeentelijke mobiliteitsplannen (artikel 18 van hetzelfde decreet).

4. ENKELE EUROPESE STEDEN ALS VOORBEELD

We kijken hier naar drie Europese steden: Berlijn, Amsterdam en Trémargat. Deze bieden een blik op verschillende praktijken die uitgaan van het concept participatie en dit uitbreiden naar andere dimensies.

4.1. Berlijn, de opkomende projecten

Berlijn is en blijft een belangrijk laboratorium in Europa voor vernieuwende stedelijke processen. De stadsregio is nu gebaseerd op een "bottom-up"-logica. Hoe komt het openbare aanbod van betrokkenheid van de burger tot uiting? Andreas Krüger²¹ begint met een toelichting op zijn werk, dat in de Europese openbare sfeer vrij ongebruikelijk is. "Ik ben bij deze projecten betrokken als 'rondetafelbemiddelaar' die belast is met het vastgoedbeleid van de stad Berlijn. Deze instantie is verbonden met de Berlijnse senaat en tracht burgerprojecten tot stand te brengen en mogelijk te maken door allianties tussen actoren te creëren."

De stadsregio Berlijn voert al lange tijd niet alleen processen van raadpleging of participatie uit, maar ook concrete acties om de burgers erbij te betrekken, zodat de ontstane ambities werkelijkheid worden, in een bottom-upproces. A. Krüger heeft verschillende methoden toegepast die op deze doeltelling zijn afgestemd. Zijn activiteit bestaat zo in het ondersteunen van projecten die vanuit de basis ontstaan.

Bijvoorbeeld op de Moritzplatz, in de beroemde wijk Kreuzberg, liggen twee grote terreinen tegenover elkaar. "Aan de ene kant van het plein is het uitgestrekte braakliggende terrein (Prinzessinnengarten) dat gebruikt zou worden voor een grootschalig bouwproject vervangen door een grote gemeenschapstuin in zelfbeheer, met onder meer een moestuin, een speelplein en ontmoetings- en eetplekken, op



© Raumlaborberlin Haus der Statistik

initiatief van een burgercollectief (Bürgerinitiativ). Aan de andere kant van het plein kocht een coöperatie (van het type Baugruppen) de grond en bouwde er een gereedschapswinkel voor kunstenaars; het is een van de grootste in Europa; het gebouw heeft ook woningen op de bovenste verdiepingen (Modulor-complex)." Deze twee projecten aan weerszijden van de Moritzplatz werden mogelijk gemaakt door een vraag van de burgers en door het gebruik van tussenliggende ruimten.

Door te luisteren en samen een gedeelde dynamiek op te bouwen, ontstaan dergelijke projecten, die steeds meer voorkomen in Berlijn en waarbij potentiële actoren betrokken zijn. Dankzij dit proces kunnen complexe projecten worden gebouwd met behulp van hun knowhow en energie.

Betrokkenheid van de actoren

Tegenwoordig breiden steeds meer steden de participatie uit tot dit nieuwe terrein van burgerbetrokkenheid. Deze steden laten ambities naar boven komen vanuit de basis en nodigen iedereen uit om bij te dragen aan het aangaan van de uitdagingen. De basisfilosofie: iedereen die wil handelen verenigen en helpen, zonder barrières of 'donkere kamers'. Het leidt tot het opbouwen van allianties²². Deze brengen gewone burgers en openbare besluitvormers samen, maar ook sociale en economische actoren, voor zover er sprake is van convergentie. Het gaat om coöperaties of burgergroepen, diverse verenigingen, projectontwikkelaars of bedrijven, deskundigen van allerlei aard.

Hoe is dit verlopen in het recente verleden? Hier zijn twee voorbeelden van zeer verschillende afmetingen: Amsterdam en het stadje Trémargat (Bretagne).

21 Andreas Krüger is directeur van het Berlijnse stedenbouwkundig bureau Belius. Deze woorden sprak hij bij een presentatie op het Forum dat in 2019 werd georganiseerd door For Urban Passion, en bij een bezoek ter plaatse in 2018.

22 Laten we niet vergeten dat de steden aan het einde van de Middeleeuwen hun autonomie veroverden en vervolgens hun projecten uitvoerden door allianties of coalities van actoren op te bouwen: gilden, vakgenootschappen, kleine leenheren of lage geestelijken enzovoort. Daarna breidden ze hun invloedssfeer uit via territoriale allianties. Zie met name "Le temps de la métropole" Paul Vermeylen, in het bijzonder hoofdstuk 1 "Les métropoles agiles".

4.2. Amsterdam, de opkomst van coalities

Sinds het begin van het nieuwe millennium experimenteert Amsterdam met coproductie op basis van basisbehoeften en implementeert het dit ook. Burgers zijn vaak de initiatiefnemers van "onmiddellijk samen dingen doen". Wie zijn zij? Vaak gaat het om jongeren die gebrand zijn op individuele en collectieve emancipatie, initiatiefnemers van solidariteit-sacties ('share-up'), verbonden met de wereld van het verenigingsleven of het onderwijs, burgers van hier en elders: zij zijn het beeld van het kosmopolitisme dat in deze metropool bruist. Deze groepen, van vaak ongeveer 20 personen, soms meer, zijn vaak gebaseerd op de beginselen van sociale integratie of de circulaire economie.

Bij hun werk aarzelen zij niet om een beroep te doen op professionals, ontwerpers (architecten enzovoort), aannemers of projectontwikkelaars (meestal van bescheiden omvang). Samen gebruiken zij een platform van het type Peerby dat specifiek gebruikt wordt voor het huisvestingsproces via bijdragen en dat toegankelijk is via de smartphone. Dit platform maakt het mogelijk de oproepen tot het leveren van bijdragen voor de talrijke projecten die door de overheid of door verschillende actoren worden gelanceerd, te verzamelen en rechtstreeks te beheren.

Oproepen tot bijdragen

Van de kant van de gemeente worden regelmatig (met name via de media) oproepen tot bijdragen gelanceerd waarmee interesse kan worden getoond. Vervolgens ontwikkelen vaak divers samengestelde groepen hun voorstellen, die vaak over een lange periode (vaak vijf tot zes jaar) tot rijping komen. Vele vaardigheden worden gemobiliseerd: design, architectuur, financiën, nieuwe technologieën, innovatief management, en in het bijzonder via de coöperatieve Bouwgroepen.

Hoe zorgt Amsterdam ervoor dat deze initiatiefgroepen samenwerken en levensvatbare projecten opleveren? De stad verzamelt voorstellen 'vanaf de basis' en nodigt al deze projectontwikkelaars uit voor spoedopleidingen van een halve dag. Dit is een kans om alle ideeën te leren kennen, met ontmoetingen tussen de actoren onderling. Deze eerste fase wordt gevolgd door workshops van twee of drie dagen om de voorstellen te consolideren. Daarna stelt de gemeente soms voor projecten te groeperen wanneer zij complementair blijken te zijn, om zo sterke ecosystemen te creëren. Ten slotte selecteert de stad de gesteunde projecten (met de hulp van een jury) en kent de toegezegde steun toe (vaak de grond). Tegenwoordig geven bepaalde delen van de metropool een rijk beeld van de verwezenlijkingen.



©BRET16

Een stad die voortdurend wordt gecreëerd

Yvonne Franquinet, voormalig directeur van het bloeiende Centrum voor Architectuur en Stedenbouw in Amsterdam, lichtte de ontwikkeling van enkele symbolische locaties toe. Ten noorden van het Centraal Station ligt het uitgestrekte haventerrein De Ceugel aan de zeearm 'het IJ' die door de stad loopt. "Wij hebben de klassieke manieren van groot-schalige vastgoedoperaties losgelaten en zijn overgestapt op een inclusieve aanpak", vervolgt Y. Franquinet²³.

Leefgemeenschappen floreren er in de vorm van zelfbouwwijken (met name in Buiksloterham, met enkele honderden eenheden). Of 'third places' die openstaan voor gemengde culturen of nieuwe manieren van werken: op een voormalige scheepswerf hebben een honderdtal creatieve en samenwerkende bedrijven hun intrek genomen in containers (BRET in Sloterdijk), of in gestrande en omgebouwde aken.

Elders worden verschillende tijdelijke bezettingen bestemd in ongewone ruimtes (in Hannekes Boom drijven een speeltuin en een kantine in een leegstaand dok), de speelse dimensie is nooit ver weg... Op andere verlaten industriële sites worden restaurants of winkels voor sociale integratie opgericht (voormalige drukkerij Stadstimmertuin). Er wordt een nieuw type faciliteit gebouwd (een demonstratielaboratorium voor duurzame hulpbronnen - Metabolic Lab).

In verschillende wijken vinden ook andere vormen van collectieve actie plaats, soms op kleine schaal. Een inventaris opstellen blijkt moeilijk, omdat alles zo snel gaat²⁴. De ene keer gaat het om een hoek van de straat die is overgenomen door een klein park dat op een speelse manier wordt beheerd, de andere keer om een omheind stuk grond dat een gemeenschappelijke moestuin is geworden, en nog elders gaat het om vreemde 'totems' met een culturele roeping: al deze uitingen op het terrein vertonen dezelfde geest van creativiteit en hergebruik.

4.3. Trémargat, of de troef van de directe betrokkenheid

Cocreatie is zeker niet alleen voorbehouden aan grote steden. Soms is de kleine schaal van een gemeente een voordeel. Trémargat is daar een goed voorbeeld van (200 inwoners, centraal Bretagne). Al drie decennia lang is het een openluchtlaboratorium voor alternatieve projecten. Voormalige burgemeester Eric Brehin vertelde: "De inwoners hebben de komst van de neo-boeren gesteund, ze kopen allemaal biologische en lokale producten in een kruidenierswinkel, ontmoeten elkaar in het buurtcafé en gebruiken Enercoop, de coöperatie voor 100% hernieuwbare energie, voor hun verlichting."²⁵ Om het dorp nieuw leven in te blazen, heeft de gemeente het café en de kruidenierswinkel gekocht en het beheer aan de verenigingen overgelaten.

In de gemeenteraad gelden de beginselen van collectieve betrokkenheid. In sommige gevallen tot in een ver doorgedreven logica. "Zo was het centrale plein in verval, en omdat er onzekerheid heerste over een subsidie van een externe instantie, staken de verkozenen en burgers de handen uit de mouwen om de werkzaamheden zelf uit te voeren", legt E. Brehin uit. Al met al heeft de formule gewerkt: het dorp, dat in de jaren zeventig op sterven na dood was, is sindsdien opnieuw tot leven gekomen.



© LA PEPIE

- 23 Ces propos sont tirés de son exposé au Forum organisé en 2016 par For Urban Passion, ainsi que d'une visite sur place en 2020.
- 24 Au-delà de ces exemples, la visite s'impose, notamment le chantier KNSM, les îles Java et Bornéo, le centre Westergasfabriek, le site Sporenburg, etc. Pour un aperçu plus complet, voir notamment « Le Génie d'Amsterdam ». Ariella Masbouni, Antoine Petitjean, Marten Kloos. Ed. Parenthèses 2016.
- 25 Woorden uitgesproken tijdens de zomeruniversiteit van de Franse Raad van Stedenbouwkundigen, september 2017 in Brest.

5. DRIE VRAGEN OM HET DEBAT TE OPENEN

- › **Hoe dit instrument in het BHG verbeteren?**
Deze vraag houdt verschillende aspecten in: De verhouding van de politiek in Brussel met participatie, het mechanisme en het institutionele: een lange geschiedenis van een zeer actief maatschappelijk middenveld, een institutionalisering, een mechanisme dat momenteel een beetje vastgeroest lijkt. Hoe kunnen we het systeem, de reglementering en de bureaucratische praktijken nieuw leven inblazen?
- › **Hoe kunnen de praktijken in het BHG worden verbeterd?** De processen van 'participatie' bij de ontwikkeling van de hoofdlijnen herbekijken: de plannen, het beleid, de beleidsuitvoering: de processen van openbaar onderzoek zijn niet voldoende zonder een meer gestoffeerd debat en een bewustwording bij de bevolking van de beleidslijnen. Ook bij meer lokale projecten: meer overleg invoeren over het programma vóór het project, meer vorming over participatie/coproductie enzovoort.

Samengevat pleiten wij voor:

1. activering van burgerparticipatie, door:

- › voorafgaand aan het project en in aanwezigheid van de verschillende scenario's die worden besproken, meer informatie verstrekken over het project, over het programma, met uitleg over de procedures, de verschillende steunmaatregelen en begeleidende maatregelen; voorafgaande informatiesessies en tegensprekelijke presentaties door deskundigen;
- › Het verbeteren van de planning van de deliberatieve burgercommissies;
- › het zorgen voor de follow-up van de participaties inzake van conclusies en besluiten;
- › het beschikken over een participatieve diagnose (RPA, SVC, CDQ) en waarom niet over burgerpanels ter aanvulling van de wijkcommissies;
- › onderzoekers, academici en adviesbureaus mobiliseren als actoren in de participatie, om een stem te geven aan degenen die deze niet geven (gebruikers, migranten, daklozen, toekomstige bewoners, kinderen en tieners, en ook dieren, enz;)
- › zorgen voor de structurele aanwezigheid van participatieprocessen (PP) in de wijken: verzoeken om raadpleging zijn altijd ad hoc en gesegmenteerd, terwijl alle kwesties die de leefbaarheid beïnvloeden in aanmerking moeten worden genomen. Dit leidt tot grote frustratie en gebrek aan vertrouwen in de participatieprocessen. Er zou moeten worden nagedacht over burgerparticipatie op lange termijn.

2. een verduidelijking van de deelnemingsvoorwaarden, door:

- › een duidelijke en precieze doelstelling voor elke procedure: vaststelling van een agenda of een programma, bespreking van een plan of een project, coproductie van een project, enz.
- › een follow-up van de processen: voortgangsnota's voor elk project;
- › een aangepast formaat voor de debatten: vergaderingen, platforms en noodzakelijke feedback (folders, enz.);
- › verduidelijking van de regels voor debatten en besluiten.

3. een rationalisering van de wettelijke raadplegingsprocedures, bindende adviezen, enz., door:

- › het verlichten van de agenda's en ze te beperken tot belangrijke projecten;
- › de projecten van meetaf aan openbaar bespreken op basis van het programma + schets (vóór de vergunning);
- › voorafgaande aan de mededinging of het advies van het BMA het bestemmingsprogramma en de vormgrootte aan een openbaar te onderwerpen;
- › een organisatie van de Commissie die niet alleen de eisers hoort, maar ook voorziet in een dialoog en een debat dat door PV wordt bevestigd;
- › na afloop moet het advies aan alle deelnemers worden meegedeeld en moet de procedure worden gevolgd (of er al dan niet een vergunning wordt afgegeven en onder welke voorwaarden)
- › herinvoering van het openbaar onderzoek met betrekking tot de voorschriften van de effectstudies
- › openbare verslagen van de vergaderingen met administraties en de BMA over de projecten, waarbij administraties zich verbinden.

4. Een verbetering van de processen van co-constructie van plannen en actieprogramma's (CDQ, CRU, PAD, good move, natuurplan, enz.), volgens de beginselen van het Europees Handvest voor stadsplanners:

- › governance en inzet van beleidsmakers om rekening te houden met de resultaten van participatieve processen;
- › vaststelling van openbare en particuliere partners (inwoners, bedrijven, verenigingen enzovoort);
- › gedeelde en gezamenlijk uitgewerkte diagnose;
- › gedeelde definitie van de visie en de uitdagingen;
- › verduidelijking en debat over afwegingen en prioriteiten;
- › motivering van de gemaakte keuzes en toelichting bij de (met name budgettaire) beperkingen;
- › monitoring in de tijd en eventuele heroriëntaties (naar gelang van veranderingen in de omgeving of prioriteiten);
- › betrokkenheid bij de uitvoering;
- › betrokkenheid bij toekomstig beheer.

Net zoals de representatieve democratie zichzelf telkens opnieuw moet uitvinden en moet strijden tegen bureaucratisering of participatie, moet de meer recente participatiedemocratie worden herzien, verduidelijkt en moeten er vooral nieuwe praktijken komen die debatten en uitwisselingen beter kunnen combineren met de uitwerking en de efficiëntie van het project. Dit is geen geringe opgave.



VISIE, VERBEELDING EN HET STADSPROJECT IN BRUSSEL

Louise Carlier, Eric Corijn, Benoit Périlleux, Paul Vermeulen

Dit hoofdstuk wil de verhoudingen aankaarten tussen plan/project en visie (stadsverbeelding) in Brussel. Alvorens deze kwestie binnen de Brusselse context aan te kaarten dient men in eerste instantie te verduidelijken waar de bespreking over gaat en leessleutels aan te reiken die het mogelijk maken zowel de situatie te beschrijven als de aanzet tot de denkoefening te geven.

1. STADSPROJECT EN VISIE: WAAR GAAT DIT OVER?

De opkomst van het begrip "**stadsproject**", dat voornamelijk wordt gebruikt in de context van stedenbouw en architectuur, viel samen met het ten einde lopen van het referentiesysteem van de planning. Als voornaamste instrument van het inrichtingsbeleid sinds het begin van de 20ste eeuw kregen plannen een reeks kritieken te verwerken met betrekking tot de inhoud ervan – de onbuigzame regels, ongeschikt om in te spelen op de veelheid aan situaties en op de veranderingen waaraan een stad hoe dan ook onderhevig is – maar ook tot het totstandkomingsproces – ondoorzichtig en weinig democratisch, waarbij alleen politici en architecten hun zegje doen².

Als tegenpool van het **plan**, dat samenhangt met de modernistische, functionalistische en "technocratische" stedenbouw, werd het begrip "stedelijk project" ontwikkeld om de stedenbouwkundige praktijk te vernieuwen. Het project dient zich dan aan als een instrument dat ruimte maakt voor wat het plan veronachtzaamd zou hebben. Enerzijds zou het project de drager van een democratisering van het stads-beleid zijn, door naast politici en architecten ook een veelheid aan actoren – waaronder de stadsbewoners – te betrekken en bijeen te brengen in de discussieruimten. Anderzijds houdt de logica van het project in dat het gaat om het bouwen aan een stad waarbij de stedelijke ruimte niet wordt gereduceerd tot haar fysieke eigenschappen en waarbij rekening wordt gehouden met de stad zoals ze zowel op morfologisch gebied als op het gebied van de maatschappelijke praktijk bestaat. Waar het om ging, was opnieuw plaats in te ruimen voor een stadsvormend element dat de modernistische stedenbouw had veronachtzaamd: de openbare ruimte in de stad als drager van de stedelijkheid³.

We moeten hierbij opmerken dat plan en project minder als tegengesteld aan elkaar dan als elkaar aanvullend kunnen worden beschouwd, als twee onderdelen die het stadsbeleid vormen: terwijl een plan het kader en de regels voor het ruimtelijk organiseren van een grondgebied op een voorschrijvende wijze vastlegt om de ontwikkeling ervan te kunnen beheersen, geeft een project op een prospectieve wijze zin en richting aan die ruimtelijke organisatie en aan de toekomst van de stadsgemeenschap. Het ene heeft een regelgevend (en routinematig) karakter, het andere beweegt

zich in een richting – twee stromingen die gecombineerd worden in planningsactiviteiten⁴.

Een project omvat dus een projecterende activiteit, een "werk vol verbeeldingskracht"¹⁵ en sluit aan op een stadsverbeelding: "Een **stadsverbeelding** veronderstelt een overkoepelende visie op de stad, met een zekere samenhang, die ook de gedaante kan aannemen van een stadsproject, gekoppeld aan concrete voorstellen."¹⁶ De verbeelding heeft een productieve dimensie in de zin dat het de materiële vorm aanneemt van concrete praktijken, voorzieningen, van "projecten". Tot die visies op de stad behoren uiteraard de stedenbouwkundige modellen, die zich presenteren als een "ideale orde" die voorafspiegelt wat de stad zou moeten zijn en de manier waarop de stadsgemeenschap ruimtelijk zou moeten worden georganiseerd¹⁷, modellen dus waarvan de inrichtingspraktijken doordrongen zijn. De verbeeldende kant van het werk valt evenwel niet te reduceren tot deze bijzonder uitgewerkte vormen en is niet louter het voorrecht van architecten of stedenbouwkundigen. Weliswaar moeten die "de transformaties van de stedelijke ruimte bedenken" en aan die transformaties vorm geven via stadsprojecten die ze moeten ontwerpen, maar visie en verbeelding zijn ook aan het werk in wat de stadsbewoners in de praktijk doen: "een stedeling daarentegen beleeft de visie op 'zijn' stad vertrekkend van wat ze is, van wat hij elke dag ziet en vaststelt, op het ritme van wat hij graag heeft en waar hij ontevreden over is."¹⁸ Hun maatschappelijke en/of ruimtelijke ervaringen openen eveneens mogelijkheden en potentiëlen die nog niet geformaliseerd of gemodelleerd zijn. Die potentiëlen kunnen de vorm aannemen van alternatieve stadsvisies wanneer ze breder gedragen worden, maar veelal blijven ze steken in een register dat niet verwoord wordt en de openbaarheid niet haalt.⁹ Bepaalde stadsvisies zullen dus uitharden en geïnstitutionaliseerd raken – wanneer ze vertaald worden in intenties en een politieke kijk die wordt gedragen door overheden of andere spelers met een zekere legitimiteit – terwijl er andere opduiken die kritische alternatieven blijken te zijn en nog andere moeite hebben om verwerkelijk te worden¹⁰.



© Jane Jacobs

- 1 Met dank aan Géry Leloutre, G. Grulois, P. Varloteaux en M. Berger voor de gesprekken die voor input hebben gezorgd.
- 2 Ingallina, P. (2001), *Le projet urbain*, PUF, Parijs; Tomas, F. (1995), "Projets urbains et projets de ville", *Les Annales de la recherche urbaine*, nr. 68-69, pp. 135-143; Pinson, G. (2004), "Le projet urbain comme instrument d'action publique", in: Lascoumes, P. en Le Galès, P. (onder leiding van), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Parijs, pp. 199-233.
- 3 Jacobs, J. J., (1992/1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage Books; Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, Parijs, Anthropos.
- 4 Levy, S. (2015), *La planification sans le plan. Règles et régulation de l'aménagement du territoire bruxellois*, Brussel, VUB Press.
- 5 Genard, J.-L. (2017), "Penser avec Peirce la conception architecturale", *Cahiers de recherche sociologique*, (62), 109-135. <https://doi.org/10.7202/1045616ar>
- 6 Genard J.-L., Berger, M., Vanhellefont, L. (2016), "L'architecture des débats: les imaginaires mobilisés" In: Corijn, E., Hubert, M., Neuwels, J., Vermeulen, S. en Hardy, M. (red.), *Portfolio#1: Cadrages - Kader, Ouvertures - Aanzet, Focus*. Brussel: BSI-BCO, pp. 53-66, p. 65.
- 7 Choay, F. (1965), *L'Urbanisme utopie et réalité: Une anthologie*, Parijs, Seuil.
- 8 Jeudy, H.-P. (2012), *L'imaginaire des architectes*, Parijs, Sens&Tonka, p. 128.
- 9 Genard, J.-L. (2016), Nawoord bij het dossier "Penser l'espace en sociologie", *SociologieS* [Online], Files, Online since 16 June 2016, connection on 15 March 2023. URL: <http://journals.openedition.org/sociologies/5592>; DOI: <https://doi.org/10.4000/sociologies.5592>.
- 10 Genard J.-L., Berger, M., Vanhellefont, L., op. cit.



© PleinOpenAir

De visie speelt net zo goed als het project een rol bij de totstandkoming van de ruimte: het project draagt de ruimtelijke transformaties, de visie geeft aan die transformaties zin of opent gebruiksmogelijkheden die door het project niet zijn gepland en geformaliseerd. Beide zijn dus elementen die het stadsbeleid vorm geven en dragen bij tot het definiëren van de **ruimtelijke configuratie van de stadsgemeenschap**. Die configuratie kan worden begrepen als een compositie van het pluralisme dat inherent is aan het fenomeen stad en die op twee niveaus speelt: enerzijds op het niveau van de principes, de gemeenschappelijke goederen of de "visies" van de goede stad, die worden doorgetrokken in materiële voorzieningen en manieren om de ruimte in te richten, en anderzijds op het niveau van het gebruik, de ruimtelijke praktijken, de relaties tot de ruimte die deze configuratie bevordert of juist onderdrukt. Terugkomen op de verhoudingen tussen stadsproject en verbeelding is dan ook een uitnodiging om vraagtekens te plaatsen bij de principes die het organiseren, inrichten, configureren van de stadsgemeenschap sturen, rekening houdend met het aan de gang zijnde figuratiewerk van de stadsgemeenschap en haar toekomst. Zoals Luc Schuiten opmerkt, zijn de emoties en affecten die met plaatsen verbonden zijn belangrijk, vooral omdat we stadsbewoners beter moeten mobiliseren voor de noodzakelijke transitie die voor ons liggen.

12 Pattaroni L., 2007, "La ville plurielle : quand les squatteurs ébranlent l'ordre urbain", in Bassand M., Kaufmann V., Joye D., (2de dr.), Enjeux de la sociologie urbaine, Lausanne, PPUR.

2. BRUSSELSE GESCHIEDENIS(SEN)

Wat zijn de relaties tussen die elementen – de stedelijke projecten en de verbeelding – in de recente geschiedenis van Brussel, sinds het ontstaan van het Brussels Gewest? We zullen ons buigen over visies op de stad die zich in verschillende periodes aandienen, tot vandaag, en die zijn belichaamd in de verwezenlijking van de Brusselse ruimte en daarbij een specifieke figuratie van de stadsgemeenschap in zich dragen. Vervolgens zullen we kijken naar de aandachtspunten die zich volgens ons momenteel in Brussel aandienen, in het vooruitzicht van een gemeenschappelijk stadsproject.

2.1. het "tegenproject", tegen de plannen van de modernistische stedenbouw

Het is gemeengoed te stellen het laatste grote project in de stedenbouw het **modernisme** was, en Brussel vormt daarop geen uitzondering. De modernistische stedenbouw heeft daar de gedaante aangenomen van een project dat aan geen enkele democratische vereiste voldeed en dat vorm kreeg aan de hand van "plannen", "bulldozer-operaties" en onteigeningen – denk maar aan het "Manhattanplan"¹². Die vorm van stedenbouw getuigde zowel van de vrije baan die men gaf aan de markt en de vastgoedspeculatie als van het gezag van de staat over het gewestelijke grondgebied, dat in die tijd geen institutionele autonomie genoot. De modernistische visie, die haar neerslag vond in het Handvest van Athene¹³, kreeg concreet gestalte in het organiseren van de ruimte op basis van monofunctionaliteit en indeling in zones, via grote projecten die de stad radicaal transformeerden en aan hun laars laptten wat bestond.

Tegen die modernistische transformatie van de hoofdstad, **verbrusseling** genoemd, hebben zich tal van actoren verzet – inwoners, verenigingen, architecten en stedenbouwkundigen ... – die de strijd voor hun stad aangingen en met **tegenprojecten** kwamen. De strijd voor de stad ging tegen een stedenbouw die men laakte omdat hij technocratisch en autoritair was en slechts economische en financiële belangen diende, en wilde opnieuw de inwoners centraal plaatsen bij beslissingen over inrichtingsbeleid dat ingrijpt op hun "wijk", hun dagelijkse leefomgeving.

Dat verweer heeft geleid tot de goedkeuring van het "gewestplan", dat niet zozeer een alternatief project voor stadsontwikkeling was maar op een defensieve manier bedoeld was¹⁴ om woongelegenheid te vrijwaren en een kader en regels vast te leggen, zowel op het niveau van de inrichtingsingrepen als op het niveau van de procedures. Het invoeren van bijzondere openbaarmakingsmaatregelen (het openbaar onderzoek en de oprichting van overlegcommissies rond stadsprojecten) zou volgens J. Aron¹⁵ het omslagpunt van een technocratische stedenbouw naar een stedenbouw via overleg vormen. Tussen de regels hebben ze ook voedsel gegeven aan andere ideeën over de stad, die hun neerslag vonden bij de oprichting van het Gewest.

12 Martens, A. (2009), "De hedendaagse erfenis van tien jaar onteigeningen en uitzettingen in de Brusselse Noordwijk (1965-1975)", *Brussels Studies*, nr. 29.

13 https://en.wikipedia.org/wiki/Athens_Charter

14 Levy, S., op.cit.

15 Aron, J. (1978), *Le tournant de l'urbanisme bruxellois*, Brussel, Edition Fondation Joseph Jacquemotte.

2.2. De mozaïekstad als bundelend project

De strijd voor de stad, de beweging van ARAU, IEB, en BRAL, de federatie van wijkcomités zouden een nieuwe visie op de stad belichamen die vanaf 1989, jaar waarin het Gewest werd opgericht, voor input zou zorgen bij de eerste gewestelijke beleidslijnen¹⁶. Met haar honderd wijkcomités zou Brussel worden gezien als een stad die bestaat uit een mozaïek van wijken, een geheel van aan elkaar grenzende plaatselijke gemeenschappen¹⁷.

Met Léon Kriers modellen voor een nabije stedenbouw (de stad als bundeling van wijken) als inspiratie en gevoed door Henri Lefebvres "recht op de stad", is dit een visie waar de inwoner de centrale figuur vormt, en de wijk de schaal is waarvan men uitgaat. Ze zou leiden tot het herzien van de manieren waarop ruimte tot stand komt, zowel qua proces – door hogere verwachtingen op het vlak van participatie – als op het niveau van de gehanteerde principes. Tegenover de traumatiserende "verbrusseling" komt het erfgoedgericht ideeëngoed van de reconstructie van Europese steden en de formalisering ervan in principes voor het organiseren van de ruimte (bekrachtigd in de "verklaring van Brussel"¹⁸ – principes die uitgaan van de traditionele vormen en weefsels, de functievermenging, het behoud van wat bestaat.

Dat er bij de oprichting van het Gewest toenadering bestond tussen verenigingen en instellingen zou de concretisering van dat ideeëngoed in het stadsbeleid in de hand werken – via de oprichting van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, het invoeren van Wijkcontracten (WC) als instrumenten die gemeenten en Gewest aan elkaar binden, de start van de wijkmonitoring (BISA op basis van een rapport van een samenwerkingsverband tussen de universiteiten VUB, ULB, KUL en UCL) waarbij de stad werd opgedeeld in 145 wijken, waarvan 118 bewoond, of het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan, dat weliswaar "plan" heet maar tegelijk een "stadsproject" wil zijn, met het GBP als regelgevend luik.

Dit project gaat in tegen de tendensen van de voorgaande periode – het wil huisvesting bevorderen om de stadsvlucht een halt toe te roepen, gebouwen renoveren en het erfgoed beschermen, de leefomgeving van de inwoners verbeteren¹⁹.

Het wijkcontract blijkt als instrument het doeltreffendst om dit project waar te maken binnen elk "stukje" van de stads-mozaïek²⁰ – via renovatie op basis van inspraaktechnieken, herstel van verwaarloosde stadsruimten (renovatie van openbare ruimten, nieuwe voorzieningen en huisvesting, enz.) in de achtergestelde Brusselse wijken. Het kan ook worden beschouwd als een van de significantste instrumenten van het Brussels beleid.

Dit ideeëngoed rond de stad mocht dan wel aan het door-dringen zijn, de jaren '90 waren ook de periode waarin het Zuidstationproject tot ontwikkeling kwam en daardoor de spookbeelden van de voorgaande modernistische periode heropleefden (onteigening en speculatie, privépromotoren waarop weinig of geen overheidstoezicht bestond, gebrek aan overleg ...). Het getuigde ook van de hardnekkigheid van andere visies op de stad, die ingingen tegen een stadsvisie die vertrekt van een "referentiekader van de nabijheid"²¹.

16 Carlier, L., Grulois, G., Moritz, B. (2022), *L'espace des infrastructures sociales. Une histoire bruxelloise de l'urbanisme de proximité*, Brussel, Académie Royale de Belgique.

17 Berger, M. (2019), *De levensduur van een beleid. Kroniek van de Brusselse wijkcontracten*, CIVA (internationaal centrum voor stad en architectuur).

18 Barey, A. (1980). *Déclaration de Bruxelles*. Brussel, AAM Editions.

19 Levy, S., op.cit.

20 Berger, M. (2019), op. cit.

21 Genard, J.-L. (2009), "Bespiegelingen over het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", Brussel [over] 20 jaar, Brussel, ATO, p.163-188, p.169.

2.3. De kosmopolitische metropool als visie

Op het idee van de stad als mozaïek van wijken zou geleidelijk een andere visie volgen, en wel vanaf het einde van de jaren 1990 en het begin van de jaren 2000. In die tijd bloeien in Brussel **nieuwe manieren om zich te verenigen**²² – kraakpanden, tijdelijke bezettingen, maatschappelijk-artistische experimenten²³ – die men kan zien als "tweede keerpunt"²⁴ in de Brusselse stedenbouw. De schaal van de actie en het denkwerk verschuift van de wijk naar de stad, of veeleer naar de **metropool** in zijn geheel. De participatiepraktijken breken uit hun institutionele kaders en geven een plaats aan coproductie van ruimte, experiment, artistieke actie. De verenigende logica gaat minder uit van het mobiliseren van bewoners van een wijk maar veeleer van de vorming van netwerken van actoren op de schaal van de stad. De aandacht verschuift van bewoners naar **gebruikers**, de stedelijke **openbare ruimten** worden een bevoorrechte plaats voor bespiegeling. De actoren van deze nieuwe beweging staan open voor architecturale vormen en stijlen, zij plaatsen vraagtekens bij de architecturale kwaliteit van de stadsprojecten in Brussel, die ingeperkt – of zelfs afgegrensd – zou zijn door "buitensporige normativiteit op stedenbouwkundig vlak", door "technisch en regelgevend dogmatisme"²⁵.

De beweging wordt gedragen door een nieuwe generatie van actoren en breekt met de door erfgoed gedreven logica van de voorgaande periode, zoals ze is ingeschreven in regels, plannen en andere stedenbouwkundige instrumenten (zonder veel samenhang overigens) en als conservatief wordt ervaren. Ze breekt ook met de voorrang die tot dan toe wordt gegeven aan het referentiekader van de nabijheid.

Er ontstaat een nieuw ideeëngoed rond de stad als ruimte voor hybridisering, creativiteit en verbinding, uitgaande van het netwerk-paradigma, rekening houdend met het inter-culturele, kosmopolitische en internationale karakter van de metropool²⁶.

Dat nieuwe ideeëngoed ontstaat tegen de achtergrond van een ongerustheid die niet langer de "verbrusseling" betreft maar veeleer de "stadsbreuk" die de stad opdeelt in verschillende ruimten en verschillende werelden die in stand zouden worden gehouden in vormen van "ons kent ons" en isolement. Het kanaal symboliseert die breuk en die opdeling. De principes van ruimtelijke organisatie zijn dan ook gericht op het verbinden van die stukken stad om de maatschappelijke leefwerelden die samen de stadsgemeenschap vormen aan elkaar te koppelen; en het kanaal wordt de bevoorrechte plek om aan die hervverbinding te werken.

Dit ideeëngoed zou niet zozeer in inrichtingsprojecten vorm krijgen maar in projecten vanuit de culturele of academische wereld – denk aan de Zinneke Parade, een verheerlijking van de nieuwe voorstelling van de stadsgemeenschap, waarvan voortaan het kosmopolitisme vooropstaat; de "Staten-Generaal van Brussel" (2008-2009)²⁷, die een stadsproject voorstelt dat strookt met die nieuwe voorstelling van de stadsgemeenschap; of het festival Kanal. Die projecten zien de stad in haar grootstedelijke dimensie en openen opnieuw de mogelijkheid om te denken aan stadsprojecten op een grotere schaal dan die van de wijken, waaraan tot dan toe de voorkeur werd gegeven.

Het zou de publieke aandacht weer vestigen op de kanaalzone, waarop zich het stadsbeleid zou toespitsen, en zou in mindere mate geconcretiseerd worden in stedenbouwkundige "plannen". Zo was er het Kanaalplan (waaruit het BKP zou voortvloeien), bedoeld om die gespleten ruimte te wijzigen door iets te doen aan de openbare ruimten en de verbinding tussen beide oevers te verbeteren via coördinatie tussen de verschillende actoren van de Brusselse stedenbouw. De Stadsvernieuwingscontracten (SVC), die voortvloeien uit de "Plan-Gids", zouden eveneens op een grotere schaal dan het micro-lokale werken: aan overgangsruimten en grensruimten, in actieperimeters geschrinkt over gemeentegrenzen.

Parallel met die nieuwe ideeën over de stad als kosmopolitische metropool zoals ze in de sociaal-culturele en academische wereld ontstaan, viel het besef over de grootstedelijke aandachtspunten in de stadsontwikkeling eveneens vast te stellen op het niveau van het gewestbeleid – in de nieuwe versie van het GewOP in 2002, of in de invoering van nieuwe instrumenten (zoals richtschema's) om stadsprojecten te ontwikkelen in zogeheten strategische gebieden. Aan de kant van de overheid speelde ook de internationale aantrekkelijkheid, zoals bekrachtigd in het "Plan voor de Internationale Ontwikkeling", waarin de gebieden worden afgebakend waarbinnen via grote stadsprojecten de infrastructuur kan worden ontwikkeld die aan dat aandachtspunt voldoet. Dat zou heel wat kritiek oproepen, hoofdzakelijk van actoren die een historische band hebben met de eerste stedenbouwkundige ommekeer, kritiek op de geringe aandacht voor de eisen op het vlak van participatie en maatschappelijke kwesties.



© Staten Generaal van Brussel

- 22 Genard, J.-L. (2006), "Quelle identité pour Bruxelles?", en Corijn, E.: "Building the capital of Europe as a Heterotopia" in Hein C., red., *Les cahiers de la Cambre*, nr. 5, Brussel, La lettre volée.
- 23 Een geheel van actoren wordt beschouwd als meewerkend aan die stadshernieuwing – de Nova, PleinOpenAir, Disturb, City Mine(d), Recyclart. Het geval van de herinrichting van het Flageyplein maakt er eveneens deel van uit.
- 24 Moritz, B. (2011), "De openbare ruimten in Brussel ontwerpen en aanleggen", *Brussels Studies*, nr. 50.
- 25 Genard, J.-L. (2005), "Raisons techniques, raisons publiques", in *Les cahiers de la Cambre*, nr. 3, Brussel, La lettre volée.
- 26 Carlier, L. (2016), *Le cosmopolitisme, de la ville au politique. Enquête sur les mobilisations urbaines à Bruxelles*, Brussel, Peter Lang.
- 27 An (2010): *Het maatschappelijk middenveld laat zijn stem horen*, Brussel, Le Cri, Actes.

2.4. Pogingen tot verbindende visies

Le projet de ville pour Bruxelles, tel qu'il se décline dans les outils règlementaires et stratégiques, intègre des intentions et des visions politiques qui se sont modifiées au fil du développement de la Région. Les Plans Régionaux de Développement peuvent être considérés comme des objets privilégiés pour analyser ces visions et intentions, et considérer leurs continuités et réorientations.

De Gewestelijke Ontwikkelingsplannen: continuïteit en evolutie

De drie GewOP's die tot nu toe zijn doorgevoerd, vertolken ook de politieke visie en de maatschappelijke uitdagingen die aan de basis liggen van het sectoraal beleid²⁸.

Vergelijking tussen de plannen brengt enerzijds de onveranderlijke aanwezigheid van een aantal thema's en voorstellingen van de gewenste toekomst aan het licht (bewoonbare stad, stadsvernieuwing, verkleinen van de stadsbreuk, enz.) en anderzijds de opkomst van nieuwe thema's die verband houden met sociaal-economische en culturele veranderingen (competitieve stad, creatieve stad, groene stad enz.).



© OST Collective - Pool is cool

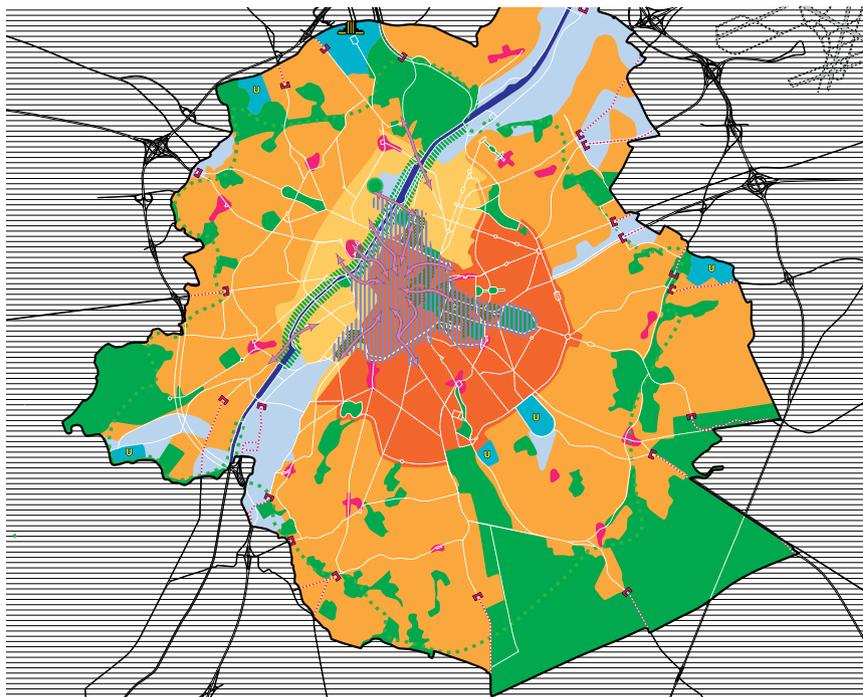
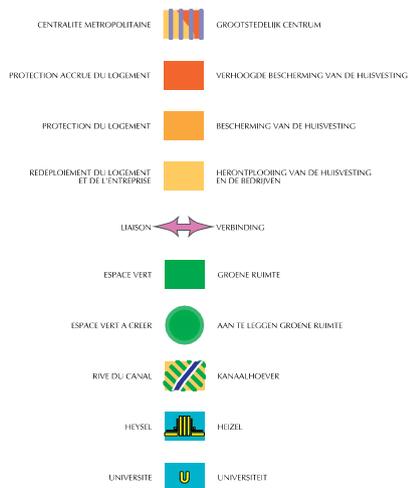
1. Het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) ont-popte zich tot een heus vormend onderdeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en werd goedgekeurd in 1995. Het moest een antwoord bieden op de stadsvlucht, op het structuurverlies van de stad en vele vragen zoals de lokalisatie van kantoren, de bescherming van huisvesting, de herwaardering van de handelskernen enz. De grote uitdaging was destijds de vrijwaring van het stadsweefsel in een stadsgewest dat lange tijd verstoken was gebleven van een echte regering.

Het onderliggende ideeëngoed was de heropbouw van de stad op zich, het bevestigen van het Gewest binnen zijn limieten (onderstaande kaart van het stadsproject toont Brussel als een eiland) met daarnaast de symboliek van de "stadspoorten" (binnendringend zoals de steenwegen van vroeger). Het Gewest, dat al te lang het slachtoffer was geweest van een functionele stadsinrichting (stadsautowegen, monofunctionele kantoorgebieden, enzovoort), brak toen een lans voor een degelijke leefomgeving voor zijn inwoners – minder geluidshinder, minder verontreiniging, degelijke huisvesting en diensten, voorzieningen...).

Het "gevecht om de opleving van het centrum" werd beschouwd als strategisch voor de overleving van het Gewest (en de strijd tegen de neergang ervan). De prioritaire zone voor stadsvernieuwing (Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting, later RVOHR geworden) werd meer ingegeven door de verstedelijkingsperiode (oudere gebouwen) dan door maatschappelijke criteria i.v.m. de sociale stadsbreuk.

De stadsvernieuwing werd begrepen als een manier om de stad te mazen, waarbij plaatselijke acupunctuurachtige ingrepen de symboliek van een "mozaïekstad" met 100 wijken versterkten. Het kanaal is stevig aanwezig, met als doelstelling de werkgelegenheid in de industrie te behouden, maar pas in 2013 zouden die doelstellingen operationeel worden dankzij het Kanaalplan²⁹.

Kaart 1:
Stadsproject GewOP 1995



Het grootstedelijk centrum was beperkt tot de Vijfhoek + de Europese wijk en de universitaire functies waren op dat niveau erkend (waaronder de universitaire ziekenhuizen). De perimeters van gewestelijk belang daarentegen waren beperkt tot het Zuidstation, het Noordstation en de voormalige, buiten gebruik gestelde legerkazernes, ondanks de zware druk op bepaalde sites, zoals Thurn & Taxis.

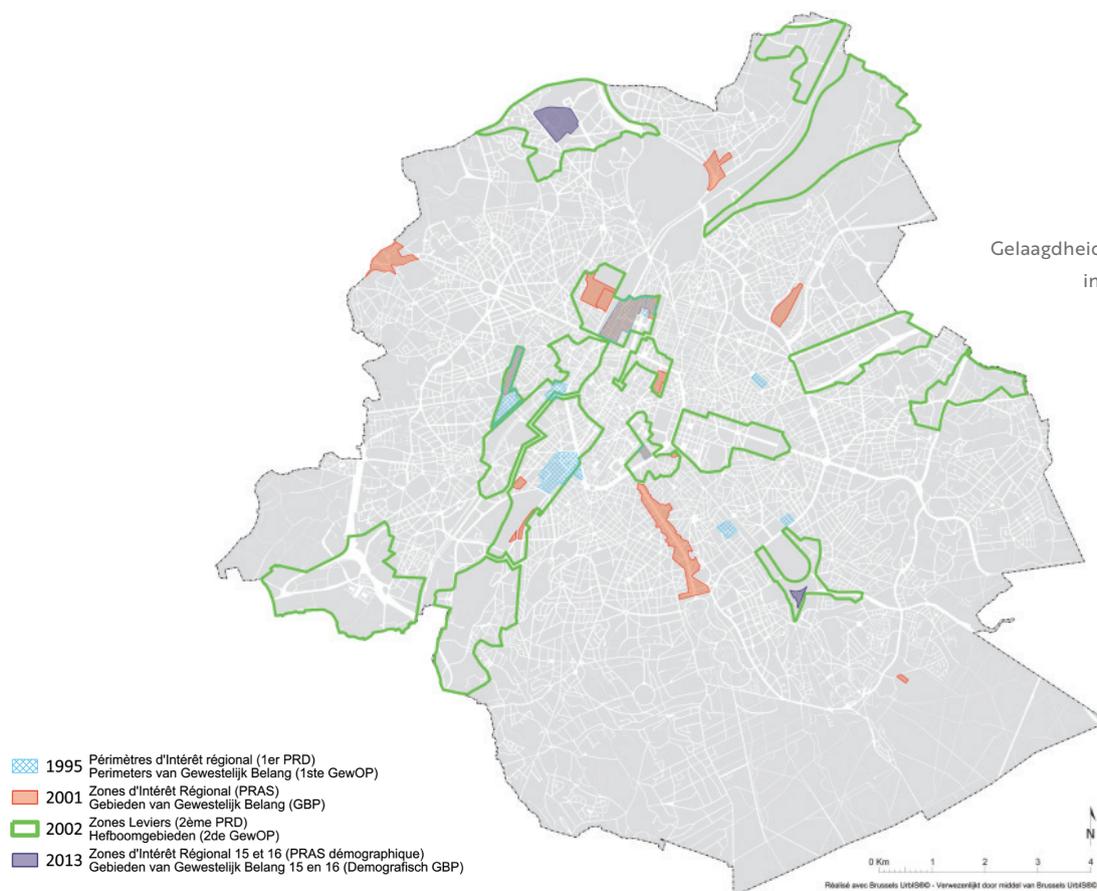
De verbetering van de leefomgeving vergt nieuwe groene ruimten en parken maar ook een herbekijken van de openbare ruimten als plaatsen voor stedelijkheid (de strijd tegen de alomtegenwoordigheid van de auto, gepaard met een zeer sterke verbetering van het openbaar vervoer, zou een constante worden in zowel de ontwikkelingsplannen als de mobiliteitsplannen).

28 Naast de strategische plannen heeft het Gewest ook verordenende zoneringsplannen aangenomen (Gewestelijk Bestemmingsplan 2001 en 2013) als vertaling van de opties in de GewOP's. Ook de gemeenten hebben hun GemOP's goedgekeurd, naast bijzondere bestemmingsplannen (750 BBP's) van behoudende aard of om aanzienlijke veranderingen te bewerkstelligen, zoals Zuid- of Noordstation. Een globale analyse van die plannen is er niet. Voor meer details: zie "Bruxelles, Histoire de planifier", Mardaga 2017, Michel Debeule, Benoît Périlleux, Marguerite Silvestre en Etienne Wauty.

29 Alexandre Chemetoff 2012-2013.

In dat opzicht dienden alle beleidsmaatregelen:

- › een diversiteit teweeg te brengen bij de bevolking van het Gewest door de versterking van de sociale integratie van kwetsbare bevolkingsgroepen, door de bewoners in de wijken te behouden en door een terugkeer naar de stad aan te moedigen;
- › een duurzame economische ontwikkeling te bevorderen, die voor de Brusselaar jobs genereert, waarbij een overspecialisatie van de gewestelijke economie in de administratieve functies vermeden wordt.
- › het internationale en interculturele karakter van Brussel op een duurzame manier te integreren in toonaangevende projecten, in relatie tot een sterke identiteit en gebaseerd op openheid en dynamiek.



Kaart 4: GewOP 2002:
Gelaagdheid van prioritaire gebieden
in opeenvolgende plannen

3. In 2007 gaf de regering haar goedkeuring aan het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO), dat geen plan is in de zin van de GewOP's maar een roadmap die te situeren valt in het kader van de toenemende competitiegeest tussen metropolen in Europa en de rest van de wereld. De nadruk van het PIO ligt op de noodzakelijke grote uitrusting om te waarborgen dat het Gewest zijn internationaal statuut behoudt (congressen, voetbalstadion, onderzoek enz.).

4. De prioriteiten en uitdagingen ervan spitsen zich toe op vijf hoofdpunten:

- › 1. uitwerking van een coherente stadsmarketing, die aanknoopt bij de talrijke identiteiten van Brussel;
- › 2. oprichting van ontwikkelingspolen op basis van collectieve voorzieningen met internationale reikwijdte;
- › 3. verbetering van de levenskwaliteit in Brussel;
- › 4. organisatie van een doeltreffender governance;
- › 5. financiering.



© visit.brussels - Jean-Paul Remy.

Binnen de hefboomgebieden van het GewOP 2002 mikt de regering op de tien strategische gebieden (die we verderop nog tegenkomen), hetgeen de visie van een gewest met meerdere polen versterkt

Er zijn tien zones vastgelegd die strategisch zijn voor de toekomst van Brussel

- › 1. de Europese Wijk
- › 2. het hefboomgebied 'Thurn & Taxis'
- › 3. het GGB Rijksadministratief centrum
- › 4. het hefboomgebied Heizel
- › 5. het hefboomgebied Josaphathet
- › 6. hefboomgebied Delta
- › 7. de wijk van het Zuidstation
- › 8. het GGB Weststation
- › 9. de wijk van de Kunstberg
- › 10. het GGBUA Schaarbeek-Vorming

5. In 2009 wachten nieuwe uitdagingen voor het Brussels Gewest: de bevolkingsgroei, opleiding en werkgelegenheid, milieu en duurzame ontwikkeling, internationalisering en een dualisering binnen de stad. De regering beslist het GewOP in 2009 in zijn volledigheid te herzien en wil dat de stad zich verder ontwikkelt rekening houdend met de drie pijlers van duurzame ontwikkeling: het sociale, het economische en het milieu. Een D, voor 'Duurzaam', werd dus toegevoegd aan de benaming van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan.

Twee versies van het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO) werden door de regering goedgekeurd, een eerste versie in 2014 en een tweede in 2016. Die tweede versie werd begin 2017 onderworpen aan een openbaar onderzoek. Ze bracht een aantal zeer concrete projecten samen op het vlak van huisvesting, mobiliteit, economie en

leefomgeving. Dit planningsinstrument heeft als doel de duurzame ontwikkeling van het gewest uit te denken, te plannen en te promoten met als horizonten 2025 en 2040. Dit mede dankzij projecten die zich integreren in een context van sterke bevolkingsgroei en sociale, economische en culturele diversiteit.

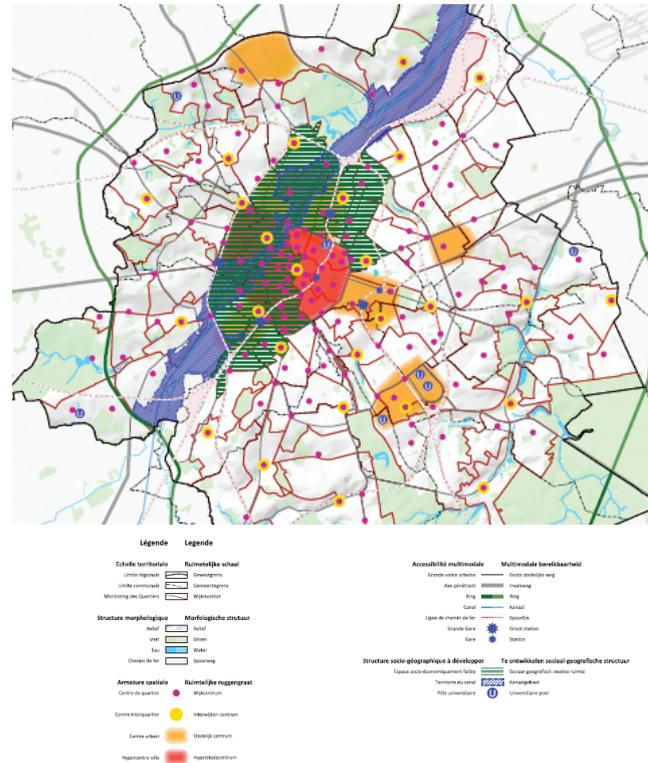
Het ontwerp van Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling, goedgekeurd op 17 oktober 2016, werd van 13 januari tot 13 maart 2017 onderworpen aan een openbaar onderzoek. De regering heeft bovendien om advies gevraagd van de gewestelijke instanties en heeft uitgebreid over de tekst gecommuniceerd (via fora en een specifieke website). In totaal gaven 5945 burgers en verenigingen hun mening en voorstellen. De Gewestelijke Ontwikkelingscommissie heeft deze voorstellen en reacties geanalyseerd en haar expertise benut met het oog op de definitieve goedkeuring van de herwerkte en vervolledigde tekst. In dat proces expliciteert en legitimeert een inleidend hoofdstuk de visie. De analyse van het ecosysteem van het BHC, dat verder gaat dan de bestuurlijke grenzen³¹, is gebaseerd op drie lezingen van het grondgebied: de natuurlijke en ecologische morfologie, de mobiliteitsinfrastructuren en de sociale geografie. Op basis van die territoriale analyse wordt het ontwikkelingsplan op vier schalen uitgewerkt, elk met een eigen uitstraling al overlappen ze elkaar soms:

- a. Het **grootstedelijk centrum** is een centraal gebied dat functioneert voor heel het gewest en daarbuiten. De dynamiek ervan wordt gestructureerd door de bevolkingsgroei, de internationalisering van de stad en de ontwikkeling van de infrastructuur: de metro als lus, 4 of 5 stations, autovrije zone, Kanaalplan, enz. Deze evolutie wordt bekeken en gevolgd door het Brussels Centre Observatory, dat in het leven werd geroepen binnen het Brussels Studies Institute³². Deze dynamiek geeft duidelijk de evoluties aan: uitbreiding van het stadscentrum tot buiten de Vijfhoek, richting Weststation, de centrale ligging van het kanaal en zijn verbindende functie tussen verschillende bevolkingen, de breuk in noord-zuidassen en het belang van de planning voor de oost-westassen. Een duidelijke visie die daarna uiteenvalt in een aantal plannings- en onderzoeksoefeningen per project (de Steenweg, het zuiden van de Vijfhoek, enz.)
- b. Er tekent zich een polycentrisme af in de ontwikkeling van **stadscentra met gewestelijke uitstraling**, maar vertrekkend van een specifiek ideeëngoed en een specifieke thematiek: Europees centrum, universiteitswijk, mediacentrum, ziekenhuiscampussen, Heizel, enz. Die zouden recht moeten hebben op een op ideeëngoed en evenementen berustende planning als begeleiding bij een aangepaste ruimtelijke ordening.



© visit.brussels - Jean-Paul Remy.

- c. De wijkmonitoring legt **118 bewoonde wijken** vast, waarvan een derde gemeenteoverschrijdend is. Naast de Wijkcontracten en het bestaan van wijkcomités bestaat er in Brussel nog geen echt beleid inzake duurzame ontwikkelingsplannen voor de wijken³³. Niettemin moeten de covid-crisis, de gerichtheid op circulaire economie, de baseconomie, de korte ketens, de Donut, de wijk op 10 minuten, enz. stuk voor stuk "landen" in een soort wijk. In de werken van GOC-Prospect wordt geopperd de wijken in te delen in drie "categorieën": de veeleer monofunctionele woonwijken met hoofdzakelijk inwoners, wijken die deel uitmaken van de gewestelijke centra en waar dus gebruikers overheersen, en wijken met lokale gemengde functies, de lokale Idenditeitskernen (LIK).
- d. Deze **lokale Idenditeitskernen** zijn knooppunten van economische en andere activiteiten die een wisselwerking tussen bewoners, werknemers en gebruikers structureren. Ze vormen de maas en de basis-structuur van het stadsweefsel en de wisselwerking tussen bewoners en gebruikers. Een gedetailleerder kaart met de verschillende profielen zou noodzakelijk zijn voor een preciezere lezing van deze 40-60 NIL's.



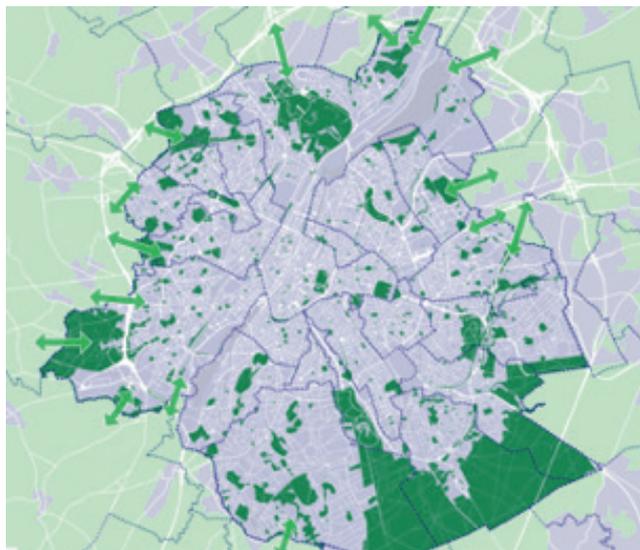
Kaart 5: GPDO 2018: overzichtkaart van het stadsproject

Het "meerschallig" plan treedt voor het eerst buiten de bestuurlijke grenzen van het Gewest en bevestigt daardoor hoe noodzakelijk het is rekening te houden met de grootstedelijke schaal (minstens die van de Brusselse grootstedelijke gemeenschap van de zesde staatshervorming, zijnde Brussel + Vlaams- en Waals-Brabant) voor een reeks strategische problematieken zoals openbaar vervoer, zachte mobiliteit, groene ruimten, met de gewestelijke schaal en de schaal van de wijken.

31 GOC-Prospect: De grootstedelijke ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, https://crd-goc.brus-sel/sites/default/files/2021-03/20111-1998D_M%3%A9tropole_Prospect_nll.pdf

32 Vermeulen, S., Mezoued, A. & De Visscher J.P (red.) (2020): Towards a Metropolitan City Centre for Brussels, Brussel, bsi.brussels en Mezoued, A. Vermeulen, S., & De Visscher J.P (red.) (2020): Au-delà du Pentagone, Brussel, Editions de l'ULB.

33 GOC-Prospect: De wijken valoriseren in het GPDO en het stadsproject, https://crd-goc.brussels/sites/default/files/2021-03/20112-1999D_De-wijk-Prospect_Publ.pdf



Kaart 6: GPDO 2018 kaart van de groene strategie

In principe levert dit GPDO een structurerende visie van de stadsontwikkeling en de territorialisering ervan. Het sluit aan bij de grote uitdagingen van de hele planeet. De Verenigde Naties keurden in 2015 een programma voor duurzame ontwikkeling tegen 2030 goed. Dat programma bestaat uit 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. In België moet de Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling (IMCDO) er mee voor zorgen dat het Programma voor Duurzame Ontwikkeling 2030 uitgevoerd wordt. Ze heeft hiervoor een Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (NSDO) uitgewerkt. Deze visie werd geassimileerd in een nationale strategie die de strategische documenten van de verschillende entiteiten weergeeft: de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap. Het GPDO is het document dat als basis dient voor het territoriaal beleid van het Brussels Gewest: het is aldus afgestemd op de nationale strategie. Het GPDO, als aanvulling op andere gewestelijke plannen en maatregelen, moet het gewest ondersteunen, om binnen zijn bevoegdheden, de 17 doelstellingen van duurzame ontwikkeling na te streven.

Helaas wordt het GPDO niet gedeeld met het grote publiek, het lijkt zelfs niet te worden gelezen en gevolgd door de administraties en de gemeenten. Een in een ontwikkelingsplan vertaalde visie structureert de gedachten evenmin de acties in het BHG. Het GPDO is geen referentie. En dus wordt de noodzakelijke band achterwege gelaten in het voordeel van "elk voor zich" met zijn idee en zijn plan, afhankelijk van de materie en de bevoegdheden ("silo's").

Planning zit altijd gevangen in het spanningsveld tussen ontwikkelingen op lange en korte termijn (bv. Covid, klimaatcrisis). Maar in het licht van crises is er meer behoefte aan een visie om over instrumenten te beschikken die opgewassen zijn tegen de uitdagingen waarvoor wij staan; om over de middelen te beschikken om een plan als de GPDO te controleren, de grote doelstellingen waarop wij zijn afgestemd; en om er rekening mee te houden dat het uitrollen van deze doelstellingen de verantwoordelijkheid is van de actoren die belast zijn met de uitvoering ervan. Moet er een visieplan komen (makkelijk, flexibel en aanpasbaar) is of een beheersplan zoals de huidige GPDO? De vraag lijkt niet eenduidig. De samenhang van het overheidsopereren moet worden gewaarborgd. Voor een coherente aanpak van het Brusselse Gewest is het essentieel om een metropolitane aanpak te behouden. Ook de wijze van planning moet veranderen - van regels en beperkingen naar doelstellingen. En er dient gewerkt te worden aan de integratie van sectoraal beleid en ook op verschillende schalen (Europees > lokaal).

Het hebben van een visie is essentieel gezien de ontwikkelingstijd van stadsprojecten. Het is belangrijk om een visie te hebben, maar ook om deze te stabiliseren (zo kan bijvoorbeeld zachte mobiliteit worden ontwikkeld) en om de nagestreefde doelstellingen te stabiliseren. Als we de stad vandaag vergelijken met dertig jaar geleden, is ze niet zo chaotisch, en kunnen we convergerende en coherente ontwikkelingen zien op het gebied van de transformatie van de stad (bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van de fiets, de verbetering van de kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid van de openbare ruimte).

Het idee om een aantrekkelijk verhaal voor de bevolking te ontwikkelen is evenwel moeilijk verenigbaar met de projecten. Het is belangrijk duidelijke doelstellingen te ontwikkelen, maar het PRDD, dat een aantrekkelijk verhaal voor de bevolking wil ontwikkelen, is gebaseerd op een programmatische logica. Het is ook belangrijk om in een vroeg stadium over degelijke diagnoses en expertise te beschikken, maar ook om de projecten mogelijk en concreet te maken. Het is een uitdaging om de collectieve verbeelding en de "plannen" (het GBP is bijvoorbeeld een technisch document dat ver van de collectieve verbeelding afstaat) onderling te verbinden aan de hand van de gevoelige elementen. Werken aan de aanknopingspunten tussen planning en gevoelige punten; tussen de visie van de stedenbouwkundige, de planologische ruimte, en de concrete praktijken van de bewoners en hun gevoelige ruimte, hetgeen noodzakelijk is omwille van de grote afstand. We moeten uitgaan van de gewoonten van de mensen, van wat er gebeurt, observeren wat er gebeurt: dat is een essentieel element om kwaliteitswerk te verrichten. De toe-eigening van de ruimte is een middel om deze elementen met elkaar te verbinden.

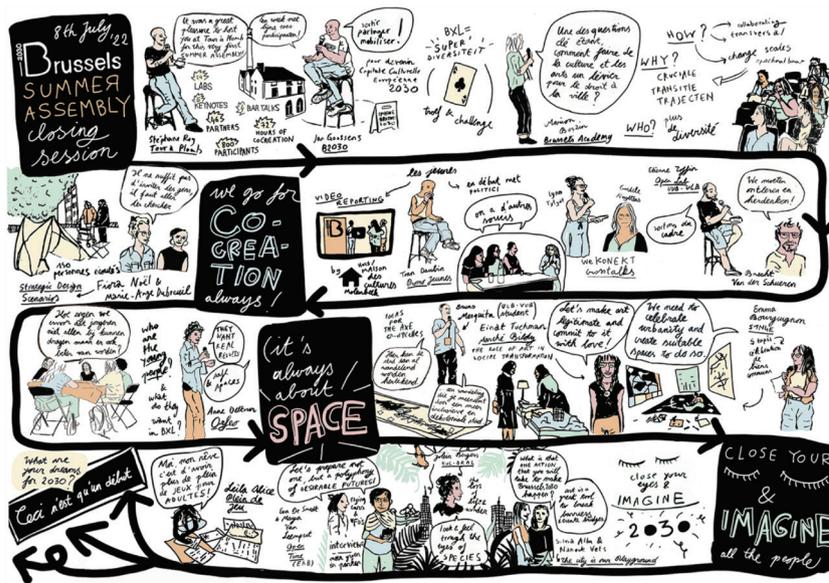
"In 2030 Europese Culturele Hoofdstad worden, en het daarna blijven: samen met zoveel mogelijk Brusselaars willen wij daar het volgende decennium aan bouwen. Maar onze droom reikt verder: we willen dat die verbeelding werkelijkheid wordt, voorbij de institutionele en culturele fragmentering van onze stad. We hopen Brussel verder te transformeren, met kunstenaars, denkers en cultuur als motor, maar niet alleen met hen. Als we van de artistieke experimenten, culturele superdiversiteit en rijke meertaligheid gedeelde troeven voor jong en oud maken, dan zal Brussel beter omgaan met de grote stedelijke en planetaire uitdagingen van de toekomst. Zo willen we een hoofdstad voor alle Europeanen worden: een laboratorium voor het interculturele en meertalige samenleven, maar ook voor de ecologische, democratische, sociale en dekoloniale omwentelingen die ons wachtten."

34 Zie de tussentijdse verslagen op: <https://brussels2030.be/nl/laten-we-van-brussel-de-culturele-hoofdstad-van-europa-maken/>

Brussels 2030 © Fenna Bouve

Het Project Brussel 2030

Na de aanslagen van 2016 en nog versterkt door de covid-crisis en de lockdowns heeft de regering in haar regeerakkoord opgenomen een kandidatuur in te dienen om te worden aangeduid als Europese Cultuurhoofdstad in 2030 (jaar waarin een Belgische stad zal worden aangeduid)³⁴. Na een open oproep zijn twee opdrachtgevers aangesteld op basis van een projectschets. (Jan Goossens en Hadja Lahbib (tot in juni 2022), vervangen door Fatima Zibouh). Van meet af aan wilde dit project zich niet profileren als een kunstfestival maar als kunst en verbeelding in het middelpunt van het stadsproject. Het project wordt als volgt verwoord:



De voorbereiding van de kandidatuur in 2024 behelst het uitwerken van een bidbook, dat zal worden beoordeeld door een Europese jury door middel van een Europese procedure. Andere steden die reeds hun kandidatuur hebben aangekondigd: Gent, Leuven, Kortrijk en Brugge. Deze uitwerking van een plan gebeurt door een klein team, een vzw Brussels 2030 en een reflectiekamer met enkele tientallen Brusselaars. Maar het project schiet vooral uit de startblokken in samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Daartoe heeft Brussels 2030 tijdens rondetafelgesprekken en privégesprekken al met meer dan duizend actoren gepraat. Het project werkt tegelijk op verschillende fronten:

- a. Coproductie en participatie, vooral gericht op mensen die nog geen dertig zijn, met verschillende luiken: Speak Up is een project voor online discussies en allerlei bijeenkomsten; This is Us is een archiveringsproject met 1000 verschillende identiteiten en uiteindelijk zal in september 2023 verdeeld over drie sessies in het parlement een Youth Coalition worden gehouden om voorstellen uit te werken voor het Brussel waarvan men tegen 2030 droomt.
- b. werken aan verbeelding, met inzet van de kunstensector en de socioculturele sector in een oproep om een "wij Brusselaars" op te voeren met verschillende activiteiten in de openbare ruimte.
- c. grondgebiedgericht werken, met een oproep om te bouwen aan de Plaatsen van de Toekomst of vertrekkend van een plaats, met een platform en een coalitie van actoren, gericht naar een bepaald grondgebied kan in transitieprocessen begonnen worden aan activiteiten met de inwoners. Het product van dat werk wordt een kaart van de artistieke en socioculturele infrastructuur en een atlas van de transitie-initiatieven.
- d. Dat alles wordt gedemonstreerd en besproken tijdens de Brussels 2030 Summer Assembly, georganiseerd samen met de VUB, de ULB en het RAB-BKO (deze keer van 28 juni tot en met 2 juli in de Hallen van Schaarbeek). De

Assembly omvat plenaire zittingen voor debatten, workshops, uitstappen, artistieke voorstellingen. Aan de eerste Assembly namen vorig jaar meer dan 800 mensen deel.

- e. Een nieuw werkterrein komt er specifiek in verband met Brussel als hoofdstad van de EU. Het komt erop aan de instellingen, de ambtenaren, de culturele agentschappen van de andere landen en de duizenden buitenlanders die in verband met de internationale functies van de stad in Brussel zijn, met het project te verbinden. Met betrekking tot het achterliggend ideeëngoed zal besproken worden in welke mate "Brusselheid" kan bijdragen tot het construeren van "Europeesheid" en de nieuwe opstoot van nationalisme in Europa kan helpen overstijgen.
- f. En ten slotte gaat het erom de synergieën te bedenken tussen culturele hoofdstad worden en de economie van de stad, en meer in het bijzonder de economische actoren bij het project te betrekken.

Dat alles heeft stevige relaties met de territoriale ontwikkeling, vooral op het moment waarop een dergelijk project wordt vertaald in een programmatie en in concrete projecten. Opnieuw is de voorwaarde dat Brussel 2030 erin slaagt een mobiliserend project aan te reiken en dat naast het maatschappelijk middenveld ook de politiek, de administraties en de economische actoren ermee aan de slag gaan, het coconstrueren en de voorgestelde ideeën en visie omarmen. Zoals altijd in Brussel blijft dat een aandachtspunt.



Brussels 2030 - open call city makers © Architecture Workroom Brussels

2.5. Veelvoudigheid aan visies en projecten

Momenteel valt het moeilijk één verbindende achterliggende visie op de stad te distilleren die in plannen en projecten wordt belichaamd. De verdeling van bevoegdheden over een veelheid aan actoren, sectoren en schalen die in het stadsbeleid weinig gecoördineerd zijn, werkt remmend op het ontstaan van een gemeenschappelijke visie voor een stadsproject³⁵. Elke instantie zou in zekere zin functioneren volgens autarkische modaliteiten, met eigen instrumenten, expertise en doelen. Toch valt vast te stellen dat het Gewest zich wapent met nieuwe middelen waardoor het in staat is een stadsproject te dragen – daarvan getuigt het oprichten van Perspective, van de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting en van de functie van Bouwmeester. Met de Richtplannen van Aanleg (RPA) ontstaat eveneens een nieuw soort plan, een combinatie van verordenend luiken en prospectieve luiken met het oog op de inrichting.

Nochtans is er in de "architectuur van de debatten" in Brussel **geen gebrek aan visies**, maar geen enkele daarvan overleugelt werkelijk de andere, zoals mag blijken uit de veelheid aan ideeëngoed bij de discussies over de autovrije zone³⁶: duurzame stad, aantrekkelijke stad, stad voor de burger, open stad, stad voor haar inwoners, billijke stad, kosmopolitische stad... Men kan het zo zien dat het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling zelf die veelheid in zich opneemt als grondslag voor een stadsproject en dus de stad ziet als een ruimte die bestaat uit een diversiteit van "kernen", onderling tot een netwerk verbonden in een hybride versmelting van al het ideeëngoed dat voorafgaat en daarbij de aandachtspunten inzake duurzaamheid meeneemt.

In het GewOP van 1995 was er nog unanimiteit over bepaalde waarden, zoals huisvesting, dat tot 2015 een fundamentele kwestie was. Vandaag zijn onderwerpen waarover een consensus kan worden bereikt zeldzaam. Over geen enkel onderwerp of programma bestaat consensus (bv. mobiliteit, open ruimtes - voor sommigen is "de stad vol"...).

We zien de vermenigvuldiging van stedenbouwkundige concepten en de snelheid van hun veroudering: vandaag spreken we bijvoorbeeld niet meer van de "productieve stad", maar van de "genderspecifieke stad" en de "metabolische stad". Daarnaast is er de lange looptijd van projecten. Hoe kan de versnelling van concepten worden gekoppeld aan de lange duur van projecten (bv. Josaphat)? Benoît Moritz verwees naar het boek "l'écologie n'est pas un consensus": niet iedereen deelt dezelfde standpunten; er is geen consensus over de middelen, de regels, de concepten.

Deze veelheid aan visies, projecten, actoren en voorzieningen... weerspiegelt op haar beurt een **chaotische**, complexe, wazige stad – gedeeld door een reeks actoren, onder wie academici. Stedenbouw gebeurde met knutselpraktijken en een steeds op het voorgaande voortbouwende logica, en dat blijkt uit de **verscheidenheid van de stedelijke projecten** die daarbinnen worden verwezenlijkt rond RPA's, DWC's, SVC's en andere voorzieningen. Die diverse projecten worden ontwikkeld binnen specifieke actieperimeters; ze combineren verschillende instrumenten en actoren die in mindere of meerdere mate onderling gecoördineerd worden. Sommige daarvan worden weliswaar op een plaatselijke schaal gedragen maar kunnen toch een invulling vormen van aandachtspunten op de schaal van het gewest of nog groter – zoals groene linten, netwerken van zachte mobiliteitenz. – en de rol spelen van "activator voor een stadsproject"³⁸. Niettemin gaat het chaotisch aspect dat de veelheid aan voorzieningen en projecten die de verstedelijking van de stad ondersteunen met zich meebrengt, ook gepaard met een wazigheid met betrekking tot de doelstellingen ervan.

Het geheel en de opeenstapeling van deze afzonderlijke stedelijke projecten, op verschillende schalen, vormen de facto het stadsproject, hoewel het zich moeilijk laat vatten en kenmerken door één welbepaald ideeëngoed, een specifieke en duidelijk beschreven "visie".

Hoe moeilijk het ook is een gedeeld ideeëngoed rond de stad af te leiden uit de ruimtelijke organisatie van de stadsgemeenschap, toch willen we eraan herinneren dat **Veelvoudigheid** – aan visies, aan ruimten, aan omgevingen, aan projecten, aan manieren van leven... – net datgene is wat een stad vormt: "De samenstelling van deze diversiteit heeft in de loop der geschiedenis veel vormen aangenomen die even veel manieren bieden om de stedelijke orde te schikken. Zo vindt de stad haar politieke horizon in het moeilijke en breekbare evenwicht dat zij onophoudelijk moet vormen tussen het omgaan met de diversiteit en het opbouwen van een gemeenschappelijke orde."³⁹ Die schikking of compositie veronderstelt ook een reductie van het stedelijk pluralisme en gooit daardoor meteen de vraag op naar de principes, visies of denkbeelden, zowel achter de gebruiken en praktijken die in aanmerking worden genomen als achter degene die aan de kant worden geschoven.



© visit.brussels - Jean-Paul Remy

35 Corijn, E. et al. (2014), Waarheen met Brussel? Toekomstperspectieven voor de Belgische en Europese hoofdstad, Brussel, VUBPress.

36 Genard, J.-L., Berger, M., Vanhellemont, L., op. cit.

37 Carlier, L., Grulois, G., Moritz, M., op. cit.; Levy, S., op. cit.

38 Zie Berger, M. (2019), op.cit., hoofdstuk 9.

39 Pattaroni L., op. cit., p.283.

3. PIJN- EN AANDACHTSPUNTEN

3.1. Van stadsproject naar stedelijke projecten

Volgens nogal wat deskundigen, actoren en praktijkmensen uit de Brusselse stedenbouw, valt het vandaag niet mee de veelheid aan actoren – in politiek, verenigingen, academische wereld – bijeen te brengen rond een gedeeld project voor de stad of zelfs nog maar de voorwaarden te scheppen voor het ontstaan daarvan⁴⁰. De politiek verantwoordelijken zouden zwak vertegenwoordigd zijn waar gedebatteerd wordt; de participatievoorzieningen zouden maar weinig impact hebben op de inrichtingsbeslissingen; stemmen van burgers zouden niet gehoord worden ... In die context zou een kader ontbreken ter ondersteuning van de start van een debat en de discussie tussen de verschillende standpunten en visies en van het ontstaan van een onderhandeld gezamenlijk project voor de stad.

Men stelt eveneens vast dat de **ruimten voor bespiegeling** over de stad zich juist vormen rond de diverse projecten en stedelijke situaties, noodzakelijkerwijs plaatselijker en meer gecontextualiseerd, waaraan de voorzieningen van het gewestelijk beleid zouden moeten werken. J.-L. Genard stelde de **bespiegelende weg** voor om de toekomst van de stad te overdenken: een stad gevoed door ruimten voor discussie en debat die, vertrekkend van specifieke, alledaagse situaties, het stadsproject zou uitdenken onder coöperatieve modaliteiten, in een prospectieve tijdelijkheid. Het bespiegelend karakter van die ruimten wordt geassocieerd met de kwaliteit van de discussiepraktijken, die "de kwetsbaarheid van redeneringen bewust zouden accepteren" (in plaats van principes te bekrachtigen) en die een veelheid aan intelligenties zou erkennen (waaronder die van de gebruiker, die "in zijn competenties even ernstig zou worden genomen" als een geograaf, ingenieur of statisticus).

Die ruimten zouden zich wapenen met instrumenten voor bespiegeling over de stedelijke situaties, instrumenten die ontvankelijk zijn voor "de subtiliteiten van de ruimten, de gevoeligheid van plekken, de meervoudigheid van ruimtegebruik".⁴¹

Vertrekkend van die projecten en situaties zouden dus vragen kunnen worden gesteld bij het "stadsproject" waarin ze zouden kaderen of dat zich op de achtergrond zou doen gelden; en zouden vragen kunnen worden gesteld bij de voorgestelde compositiemodaliteiten voor de stedelijke veelheid en bij de doorgevoerde beperkingen – met betrekking tot de soorten gebruikers, de soorten praktijken, de gevaloriseerde gemeenschappelijke goederen. Welke gemeenschappelijke en ideële goederen worden naar voren geschoven, welke worden aan de kant gezet? Welke gebruiken en praktijken worden gevaloriseerd, welke worden veronachtzaamd?

Steunend op de pragmatische aanpak van Dewey⁴², die vertrekt van de veelheid aan waarden, meningen, standpunten en milieus om in termen van democratische processen te denken, kan men bij de stedelijke projecten vragen stellen vertrekkend van de compositiewijzen en de beperkingen die op verschillende niveaus worden gehanteerd.

3.2. Welke veelheid aan publieken en perspectieven?

Eenzijds op het niveau van de publieken die men in aanmerking neemt, die idealiter de verschillende personen en maatschappelijke entiteiten tellen die de weerslag van deze situaties ondervinden, die een veelheid aan standpunten, visies, ervaringen belichamen. Maar een stadsproject botst net als een stedelijk project op de gebruikelijke limieten van de stedelijke participatie⁴³, die verband houden met het feit dat er een hele reeks mensen ontbreken in de overleginstrumenten die in het leven zijn geroepen in het kader van het stadsbeleid. In de DWC's ziet men nog wel dat er instrumenten worden ingezet om die limieten te overstijgen en

daardoor inzicht te krijgen in de plaatselijke noden, maar aan de participatievereisten lijkt almaar minder te zijn voldaan naarmate de schaal van de instrumenten groter wordt – de SVC's en de RPA's oogsten met name wat dat betreft kritiek. Deze limieten op het vlak van inclusie van publieken hebben als gevolg dat de ruimte voor discussie en debat verarmt als het over stedelijke projecten gaat – doordat de veelheid aan perspectieven en denkbeelden die binnen deze ruimten aan bod komt beperkt blijft tot bepaalde standpunten. In het licht van die limiet zou de rol van enquêtes – meer bepaald in sociale wetenschappen – kunnen worden herbekeken als middel om deze veelheid aan denkbeelden, perspectieven en ervaringen rond eenzelfde situatie in rekening te brengen en een bemiddelende rol te spelen tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de verwezenlijking van stedelijke projecten⁴⁴ – of anders gezegd: bepaalde genegeerde, afgewezen, vergeten, onderdrukte ervaringen die in de openbare discussieruimten niet thematisch aan bod komen, uit de onzichtbaarheid halen⁴⁵.



© OSTCollective

40 Zie de open brief over "anders maken", <https://www.lesoir.be/405850/article/2021-11-11/bruxelles-faire-la-ville-autrement>

41 Genard, J.-L. (2007). "Architecture et Réflexivité", *Vivre ensemble au XXI^e siècle*, Actes du colloque international de l'Institut de sociologie, Brussel, ULB, Institut de sociologie, p. 387-403.

42 Dewey, J. (2015/1915), *Le public et ses problèmes*. Parijs, Gallimard.

43 Berger M. & Charles J. (2014), "Persona non grata. Au seuil de la participation". *Participations* (9:2), p. 5-36.

44 Carlier, L., Berger, M. (o.l.v.), (2021) *Design social et enquête collective*, Bruxelles, Metrolab Brussels; Berger, M., Carlier, L., (2022), "Une critique pragmatiste de l'expérimentation. De l'urban living lab à la communauté d'enquête sociale". *Pragmata* (5): 94-160.

45 Genard, J.-L., (2016), op.cit.

3.3. Welke inperking van de problematieken?

Gekoppeld aan die eerste inperking is er anderzijds de inperking van **situaties** en problematieken waarmee bij projecten rekening wordt gehouden. De gebruikelijke instrumenten die worden ingezet voor "territoriale diagnose" zijn veelal beperkt tot statistische en kwantitatieve gegevens – in het bijzonder wanneer de schaal van de stedelijke projecten het microlokale overstijgt. Daarmee laten ze een hele reeks niet kwantificeerbare problemen aan de kant liggen, omdat daarmee rekening houden onderzoekswerk zou inhouden op basis van andere instrumenten. De in aanmerking genomen situaties blijken vaak beperkt tot de gebruikelijke "scope" van het inrichtingsbeleid, waardoor veronderstelde probleemsituaties buiten beeld blijven⁴⁶. Hoewel ze vaak gelokaliseerd zijn, verwijzen ze nochtans naar problemen die vragen om politieke behandeling op gewestelijke schaal, die niet louter te vatten zijn in termen van ruimtelijke ordening (zoals maatschappelijke ongelijkheden of zogeheten "migratiecrisissen") en die in het licht van een stadsproject niet onbehandeld mogen blijven.

© OST Collective



3.4. Welke manieren om de maatschappelijke veelheid van stedelijke omgevingen in rekening te brengen?

Een andere vorm van inperking vindt plaats op het niveau van **ervaringen, gebruiksvormen** en **praktijken** i.v.m. de plaatsen die het project in aanmerking neemt. Deze maatschappelijke veelheid ontsnapt eveneens aan het gebruikelijke instrumentarium van het stadsbeleid, terwijl dat veelal beweert iets te betekenen voor het "samen leven" of de ruimtelijke vormen van de stedelijke co-existentie ("sociale verbondenheid", "sociale vermenging", enz.)⁴⁷. De manier waarop sites waarvoor projecten bestaan te maken hebben met verschillende gebruiksvormen en ruimtelijke praktijken, en waarop co-existentiële relaties daartussen bestaan, wordt zelden onderzocht; en bij de impact van een project op die gebruiksvormen, praktijken en relaties worden weinig vragen gesteld – hoewel ieder project de ruimte kneedt voor bepaalde gebruiksvormen en de gastvrijheid van de plek voor andere beperkt⁴⁸.

Bij de inleiding tot deze nota hebben we project en visie weliswaar gedefinieerd als elementen die een rol spelen bij de ruimtelijke organisatie van de stadsgemeenschap, maar daar voegt men best nog de ruimtelijke en sociale praktijken van de stadsbewoners aan toe. Het belang daarvan wordt telkens weer bevestigd wanneer het stedelijk project of de visie het voorwerp van kritiek worden. Dat geldt voor de "gepercipieerde" ruimte bij Lefebvre, die van de dagelijkse ruimtelijke praktijken van stedelingen, die men zou moeten herbevestigen tegen de overheersing van de "ontworpen" ruimte van planners, stedenbouwkundigen en "inrichters" van de ruimte. Op de kritiek op een "door verbeelding gedomineerde stedenbouw" zou een antwoord worden geboden door "inrichtingsplannen die niet inspelen op de elementaire functies van een theoretische mens, maar in hun rijkdom en diversiteit de noden van reële mensen van hier en nu zouden opnemen"⁴⁹. Laten we ten slotte opmerken dat de project-

logica – die veel verder doordringt dan louter op het domein van de stedenbouw – vandaag in de steden zou worden uitgerold volgens managermodaliteiten die weliswaar bepaalde onbetwistbaar geworden principes van de stedenbouwkunde zouden garanderen (vlot verkeer, commerciële mix, doeltreffende diensten, erfgoedkwaliteit ...) maar minder of geen oog zouden hebben voor gehechtheid, voor gevoelige inbezitneming van de ruimte, voor diversiteit in gebruik⁵⁰.

Het lijkt ons in de context van deze denkoefening dan ook essentieel op te roepen om de ruimtelijke praktijken, de ervaringen en de sociale gebruiksvormen van de ruimte te zien als een fundamenteel onderdeel om rekening mee te houden bij het ontwerpen en bespreken van stedelijke projecten en, in ruimere zin, van een stadsproject. Nogmaals lijken enquêtes een te verkiezen instrument om rekening te houden met die veelheid van gebruiksvormen, praktijken en ervaringen met plekken in de stad bij het bedenken van stedelijke projecten – ervaringen die nog niet geplande **potentiëlen** openen en die verwijzen naar ideeëngoed dat nog niet gelegitimeerd of geformaliseerd is.

46 Dat geldt bijvoorbeeld voor de migratiekwestie in de Noordwijk, een nochtans bijzonder problematische en waarneembare problematiek, teruggebracht tot een "crisis" (spijs de structurele en historische band tussen stad en migratie) en verwezen naar een probleem dat het federale niveau aangaat (spijs de rechtstreekse en waarneembare gevolgen ervan voor het Gewest). Zie de teksten van ARCH, *Whose Future is Here? Searching for Hospitality in the Brussels Northern Quarter*, Brussel, Metrolab.series.

47 Zie hierover Carlier L., Debersaques, S., Declève M., et al. (2021), *Cartographie l'environnement social d'un projet urbain*, Metrolab Brussels.

48 Stavo-Debaugé, J. (2018), "The Qualities of Hospitality and the Concept of "Inclusive City"", In Berger M., Moritz B., Carlier L. & Ranzato M., *Designing Urban Inclusion : Metrolab Brussels MasterClass I*, Brussel, Metrolab Series, p. 165-175.

49 Choay, F., op. cit., p.76.

50 Breviglieri, M. (2013). "Une brèche critique dans la ville garantie? Espaces intercalaires et architectures d'usage" in Cogato Lanza E., Pattaroni L., Piraud M. & Tirone B. (leiding), *Le Quartier des Grottes/Genève: de la différence urbaine*, Genève, MetisPresses, pp. 213-236.

3.5. Plaats voor experiment?

Merk hierbij op dat de rol van een enquête niet het privilege van academische actoren is en zowel voorafgaand aan de verwezenlijking van een project als achteraf dienst kan doen. Volgens Dewey is een enquête de ideale vorm van participatie in het democratisch proces; ze omvat de probleemstelling van een problematische situatie, het formuleren van de verschillende standpunten daarover, de beraadslaging over de manieren om ze op te lossen, en het experiment, waarbij actiemiddelen concreet worden getoetst. Tegenwoordig stelt men vast dat er almaar meer voorzieningen voor stedelijk experiment zijn, met daarin verschillende types⁵¹ – wetenschappelijke experimenten, artistieke experimenten, tijdelijk gebruik⁵²... De rol van experimenten in het stadsbeleid blijft evenwel vaak beperkt (mogelijk gebruik van de ruimte uitproberen, technische vernieuwingen uittesten, de stedelijke sfeer veranderen voor de duur van een artistiek evenement ...) en daardoor blijft de bijdrage ervan aan de transformatie van stedelijke omgevingen klein. De plaats die men in stedelijke projecten inruimt voor experiment, zou uitgediept en vergroot kunnen worden zodat het zou worden beschouwd als een instrument dat ruimte geeft aan andere visies, ervaringen en praktijken, vatbaar om bij te dragen aan het concipiëren en bijsturen van stedelijke projecten en stadsbeleid.

Het project Brussel 2030 stelt daarom voor om "Plaatsen van de toekomst" te creëren. Het project gaat uit van drie vaststellingen:

- Een kloof in de tijdslijn van de ecologische transitie: tussen de duidelijke en dringende doelstellingen die in het verschiep of op lange termijn liggen en de experimenten; de verenigingen van "stadsbouwers", die proberen bij te dragen tot deze transitie (transformaties van openbare ruimten, degenererende architectuur, enz.
- Frustratie aan beide kanten: moeilijk om de grote politieke doelstellingen te bereiken; experimenten die zich geïsoleerd voelen en het gevoel hebben dat ze niet kunnen slagen.



- › Uitdaging: de ontbrekende schakels creëren voor een inclusieve en duurzame samenleving.
- › Steeds minder belangstelling voor het bouwen van de stad op leegstaande plekken; steeds meer wordt de bestaande stad getransformeerd. Transformeren wat er al is, is ingewikkelder: je moet rekening houden met wat er al is, wat er bestaat en wie het gebruikt. Dit impliceert andere manieren om de stad te maken, coproductie en de ontwikkeling van gedeelde verhalen.
- › Dit betekent ook werken op een schaal waartoe mensen zich kunnen verhouden: de straat, de wijk, de vallei, een as, enz., beschouwd in een ruimere context, in systemische figuren, via een ecosysteemlogica die verder gaat dan wat mensen zich in hun eigen omgeving kunnen voorstellen (het noodzakelijke uitzoemen). Een maatschappelijk verhaal zoals Brussel Europese Culturele Hoofdstad kan de stedelijke transformaties die aan de gang zijn - bijvoorbeeld de "plaatsen van de toekomst" die een netwerk van stedelijke dynamiek kunnen opbouwen - bundelen.

Deze "plaatsen van de toekomst" hebben vier kenmerken: het zijn fysieke, concrete, ruimtelijke plaatsen - niet speculatief; het zijn plaatsen waar de dynamiek wordt gedeeld in nieuwe coalities (overheidsdiensten, particuliere sector, civiele samenleving, burgers); ze omvatten een culturele laag - culturele, artistieke en sociaal-culturele productie als drijvende kracht achter dit verhaal, dit delen; en ze staan in directe interactie met de bestaande dynamiek eromheen, en zijn gericht op ecosystemische transitie.

51 Berger, M., Cartier, L. (2022), op.cit.

52 Tijdelijk gebruik dat een almaar grotere plaats inneemt in stedelijke projecten - daarvan getuigen het project Usquare, het project Citygate en de rol die Citydev geleidelijk opneemt in de omkadering van der gelijk gebruik.

4. BESLUIT: PLAN, PROJECT, VISIE ... EN PRAKTIJKEN

Hoe kan men de verbanden tussen stedelijke projecten en stadsproject herbekijken en bijsturen hoe ze in elkaar haken? Rekening houdend met de loskoppeling die tegenwoordig gebruikelijk lijkt, zal men ongetwijfeld moeten mikken op een elementaire verandering in de verhoudingen tussen die twee niveaus van het stadsbeleid. In principe wordt dat stadsproject en de visionaire aard ervan geformuleerd in het GewOP. De toevoeging van de 'D' van duurzaam in het huidige plan benadrukt de keuze voor milieu en transitie. Het plan geeft zeer duidelijk aan in welke richting de ruimtelijke ordening gaat (centrum uitgebreid, polycentra als thema vastgelegd, inrichting op vier schalen, enz.) en wijst op de dringende noodzaak van systemische transitie, die de schaal van projecten en sectoraal beleid overstijgen. En toch lijkt het GPDO geenszins aanwezig te zijn in het concrete beleid en zelfs niet in de publiekelijk verdedigde politieke intenties voor de gewestelijke ontwikkeling in de verschillende kabinetten en administraties. Ieder maakt zijn eigen plan, zelden op een "geterritorialiseerde" manier. Elke operator vertrekt van zijn eigen oriëntaties, intenties en basisprincipes. En aangezien er geen ruimten zijn voor discussie over de oriëntatie van het stadsproject en evenmin praktijken voor het evalueren van het doorgevoerde beleid, lijkt wat aan elementen van een transversale visie en coherentie bestaat, te ontsnappen aan de logica van plannen en projecten.

Een koers uitzetten

Gaat het om een fataliteit? Is het toeval? Voorbeeldige steden hebben vaker dan elders politieke meerderheden verkozen die verschillen van de gebruikelijke partijen die het nationale niveau domineren; zo hebben zij bedreven en moedige leaders gekozen. Hun mandatarissen hebben er blijk van gegeven dicht bij de dagelijkse bekommernissen van de burgers te staan; soms hebben ze een verleden als militante burger, waardoor ze die bekommernissen van nabij kennen. Ze zijn in staat actoren te verbinden, zo dicht mogelijk bij de zorgen van de inwoners.

Kijkt men naar de ambities die zij voorstaan, dan stelt men vast dat ze zich baseren op mobiliserende narratieven: die stellen een avontuur voor om op middellange of lange termijn te delen en daardoor de onmiddellijkheid van de politieke actie de rug toe te keren. Grote woorden volstaan zeker niet, er is argwaan gegroeid als gevolg van zoveel praatjes die ver van de realiteit staan. Wat deze voorbeeldige mandatarissen dan ook voorstellen is een koers die aangeeft wat gewenst is, en het kader waarin verschillende projecten kunnen plaatsvinden. Zo verbinden zij ambities en concrete acties, die samen de bakens vormen die zij voorstellen of die zij zich voornemen te volgen. Deze bakens worden toegelicht en becijferd; te allen tijde moet het mogelijk zijn na te gaan hoe ver men gevorderd is.

Een verhaal belichamen

De burgemeester van Stockholm (1,6 miljoen inwoners) kondigde energie-autonomie aan tegen 2040. Nauwgezet gebruik maken van digitale mogelijkheden (Big data) maar ook de collectieve intelligentie aanspreken zal ertoe bijdragen dat die uitdaging tot een goed einde wordt gebracht. De stad Gent geeft blijk van een gelijkaardige ambitie op het zelfde vlak en mikt daarbij op de inbreng van peer-to-peer (Michel Bauwens). Het narratief van Barcelona is op z'n minst radicaal. Het gaat uit van de driehoek "verbruik/vervoer/productie", waarnaar gestreefd moet worden door de projecten die systemisch worden uitgerold. Zo bevestigt men dat tegen 2040 de helft van de noden van de inwoners en de sociaal-economische activiteiten in Barcelona op een nabije schaal ingevuld zal moeten worden. En tegen 2050 zal de autonomie totaal moeten zijn! Het gaat dan niet alleen over energie, voeding, water (en de levenscyclus daarvan) en de recyclage van grondstoffen, maar ook over meubilair, voertuigen, informatica, enz. Zo heeft Barcelona op het vlak van energieproductie en -besparing al een aantal jaren zijn plan om die autonomie te waarborgen doorgevoerd. Daartoe worden bijvoorbeeld slimme elektriciteitsnetten (Smart Grids) aangemoedigd via het verwezenlijken van microcentrales. Hetzelfde zelfvoorzieningsprincipe wordt in andere strategische domeinen toegepast.

Om terug te keren naar autonomie hoeft men echter geen collectiviteit ter grootte van een metropool te zijn. Montdidier (6.500 inwoners) is een kleine gemeente met grote ambities in het Franse departement Somme; ze produceerde in 2018 al de helft van haar elektriciteit zelf. Het narratief houdt in dat totale autonomie binnen afzienbare tijd een feit zal zijn dankzij hernieuwbare energie. Al in 2008 investeerde de gemeente via haar regie in een warmtenet met een op hout functionerende centrale van 1,6 MW; windenergie wordt eveneens aangesproken want wind is er in deze streek genoeg; fotovoltaïsche energie volgt, en binnenkort ook biogas. Gelijkaardig, maar dan op het vlak van voeding, heeft de gemeente Albi (Tarn, Frankrijk) de ambitie tegen

2025 niet minder dan 60% van haar voeding zelf te produceren. Zo zijn er ook gebieden die willen uitpakken met "nul werklozen" en steeds meer middelen inzetten om daartoe te komen.

Vrees voor de politiek?

Op die gebieden kunnen verkozenen op zichzelf niets doen. Tijdens hun spreekuur, op dansfeesten en andere plaatselijke evenementen moeten ze soms hun bedrevenheid in de spagaat tonen. Aan de ene kant heb je Jan met de pet die voor het wegvallen van de grenzen is maar intussen wel in een buurland zijn autokoffer vult met sloffen sigaretten. Die wil dat de wet streng wordt toegepast maar moord en brand schreeuwt wanneer hij een parkeerboete krijgt. Die wil dat men het mes zet in de overheidsbegroting maar verontwaardigd is als zijn huisvestingstoelage in het gedrang komt. Met zo iemand die misprijzen voor politiek uitstraalt, zal men moeilijk een verbond kunnen aangaan.

Aan de andere kant heb je actieve burgers. Soms groeperen ze zich in de "oases". Ze tieren welig maar waken veelal onvoldoende over de interacties die voor bevruchting en gezamenlijke ontwikkeling zorgen. Ze bieden tijdelijk beschutting maar houden te weinig rekening met de woestijnen van collectief leven die rondom groter worden. Nog andere plaatsen koppelen de aspiraties aan de collectieve verandering; ze structureren zich in maatschappelijke dynamiek, durven te verkennen en hun tussenpersonen in de politieke sfeer aan het werk te zetten.

Het is tegenwoordig meer te merken, het grondgebied vormt de plek waar sociale en maatschappelijke banden tot uiting komen, meer bepaald via de concrete perceptie van het behoren (en niet van de identiteit) tot de samenleving en tot wat leeft. Verbinden tussen verkozenen en burgers maakt het mogelijk gunstiger omstandigheden te scheppen. Een mobiliserend, transparant en gedeeld verhaal blijkt daartoe wel degelijk een voorwaarde te zijn.

De visie in het project

Dat grote deficit komt ook tot uiting in de uitwerking van projecten en werkterreinen. Het opzetten van een programma of project spitst zich toe op ingrepen die men dient door te voeren binnen de perimeter en vertrekkend van wat de operatoren kunnen. Zelden houden ze rekening met hun positie binnen het ruimere grondgebied, met hun rol in de toepassing van het gewestelijk stadsproject en met de impact van de projecten buiten de beschouwde perimeters. Programma en project zijn meer geneigd zich te beperken tot de materiële, fysieke, infrastructurele aspecten van de inrichting, gebaseerd op de expertise van architectuur en stedenbouw, geholpen door juristen en ingenieurs. Zo blijft het functionalistisch paradigma domineren. Een visionaire benadering zou meer aandacht impliceren voor de immateriële aspecten zoals gebruik en toe-eigening, transformatie van en door maatschappelijke praktijken, experimenten, post-projectbeheer, enz. Zo ook kan een beroep op het ideeëngoed een krachtige hefboom zijn om mensen voor een gemeenschappelijk project te winnen (de stadsmarketing die in de jaren 2000 in tal van steden in zwang was, schoof principes als solidaire stad, creatieve en vernieuwende stad, productieve stad, natuurstad enz. naar voren).

De noodzakelijke transformaties en transitie van het Brussels ecosysteem vereisen meer coördinatie tussen actoren en acties rond ruimtelijke ordening. Elke menselijke actie heeft een territoriaal karakter, "landt" ergens. Bewustmaking van dat verband tussen de organisatie van het samen leven en de inrichting van de ruimte vergt een ideeëngoed, een symboliek zelfs, een verhaal en een politieke en morele wil. In een stad als Brussel die veelzijdig, versnipperd en gesegmenteerd is, vergt zulks enerzijds dat het belang van het stedelijk debat (tussen gemeenschappen, culturen, religies, administraties enz.) wordt erkend om tot ruimten voor discussie en overleg te komen waarbij de veelheid aan actoren, praktijken, denkbeelden, projecten en visies betrokken worden. Anderzijds impliceert dit ook een bijsturing van de



© OSTCollective Raumlaborberlin

modaliteiten om projecten door te voeren, opdat ze zouden worden beschouwd als hefboomen om publiekelijk onderhandelde en vastgelegde oriëntaties uit te rollen (en ermee te experimenteren). In Brussel is er een weg af te leggen. Misschien kan de kandidatuur van Brussels2030 om culturele hoofdstad van Europa te worden een platform aanreiken om die stappen voorwaarts te zetten.

Al lijkt er een grote consensus te bestaan over het belang om in Brussel meer visie en meer verhaal te ontwikkelen, toch is de rol van het narratief niet helemaal duidelijk. Er bestaat een spanning tussen twee manieren om naar het imaginaire te kijken, wat leidt tot twee verschillende posities: enerzijds het collectieve, verenigende, gedeelde imaginaire - dat dan geassocieerd wordt met de begrippen visie en doelstelling; en anderzijds het imaginaire van elk individu, met zijn eigen ervaringen en verhalen, waarbij het begrip geassocieerd wordt met het gevoelige, het beleefde. De vraag blijft open of het nodig is (of niet) om een verenigende verbeelding, een aantrekkelijk verhaal naar voren te brengen, waardoor het risico bestaat dat andere mogelijkheden, verbeeldingen en perspectieven worden gemarginaliseerd en de verbeelding wordt gereduceerd tot een beheerselement. In de discussies werden de begrippen verbeelding, doelstellingen, visies, verhalen, enz. door elkaar gehaald. Daarom moeten we in ieder geval ruimte laten voor experimenten, voor tijdelijke bezetting, voor plekken waar nog niet geplande mogelijkheden kunnen worden verkend. Het debat is dus open, laat staan afgesloten.



Samengevat pleiten wij ervoor om een visie en een narratief centraal te stellen in het stadsproject door:

Het activeren van de democratie doorheen meer publiek debat: het bekendmaken en informeren van de bevolking over het GPDO en de visie van de regering zou op zijn minst een referentiepunt vormen voor een meer kwalitatief publiek debat.

een betere integratie van de plannen in deze transversale visie: verplichting voor de plannen ("Good...") en voor de overheden om hun plannen uitdrukkelijk te situeren in het kader van de GPDO en de territoriale ontwikkeling.

Een legitimatie van de projecten binnen een meer relationele visie: elk concreet project, RPA of ander planningsinstrument zou het project moeten situeren in het onmiddellijke en het ruimere territorium van het Brussels Gewest, de eventuele effecten elders aangeven en de visie van het project situeren in het kader van de plannen en de algemene visies (dit veronderstelt ook een integratie van de schalen, van Europa tot de metropool, het Gewest en de wijken).