

Participatie, planning en eigenaarschap in een democratische inrichting van de stad.

Eerste workshop ter voorbereiding van het dertigjarig bestaan van de GOC in het BHG

0. Inleiding	
1. Een onderwerp dat zeer aanwezig is in de stedenbouwkundige literatuur	2
De verschillende functies van de participatie. De organisatie. De doelstellingen.	
2. Brussel: een plek voor participaties	5
De verschillende niveaus van participatie in Brussel: raadpleging, inspraak, experimenteren, prospectieve oefening	
3. Ervaringen in andere gewesten	11
4. Enkele voorbeelden van enkele Europese steden	12
5. Drie vragen om het debat te openen	15
Hoe kan het stelsel worden verbeterd? Hoe kunnen de praktijken worden verbeterd? Hoe kan de coproductie van projecten worden verbeterd?	

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. Representativiteit vereist een zekere stabiliteit van het electoraat, een bestendigheid en samenhang van de mandatarissen en 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', 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 enzovoort. Hierdoor is de befaamde '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 bereikt. In de steden ontstonden vele buurtcomités en andere stedelijke bewegingen. Deze veranderingen (toegenomen complexiteit, volatiliteit van het electoraat, technocratisering van de staat, depolitisering, 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 meervoudige 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, burgerberaadslagingen 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 onderwerp dat zeer aanwezig is in de stedenbouwkundige literatuur

In de uitgebreide literatuur over dit onderwerp¹ 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 *integreerende 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

¹ Zie met name het recente dossier van Inter Environnement: Bruxelles en mouvement nr. 320 sept/okt 2022

participatieprocessen, maar ook om de 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).

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:

- particuliere 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. De vormen, perspectieven en capaciteiten van participatie zijn derhalve zeer divers en moeten in elk proces goed worden gesitueerd.

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;
- 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;
- 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 opgenomen. 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: *informereren, 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 heroverwegen. 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.

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 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?

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 stadsvernieuwingsbeleid (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 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 coëxistentie 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 woorden 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.

2. Brussel: een plek voor participaties

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, projectaanvragen enzovoort).
- Participatie als toekomstgerichte oefening (langetermijnvisies, GPDO, GemOP enzovoort).

a) 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 mogelijkheid 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 Etat (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 overleg², d.w.z. een openbaar onderzoek, gevolgd door een vergadering van de overlegcommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente en het ministerie van Openbare Werken³. René Schoonbrodt⁴ 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 geven⁵. 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 door projectontwikkelaars 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;

² 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.

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

⁴ Zie 'Vouloir et dire la ville', Editions AAM 2007.

⁵ 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 'raadgevend orgaan'.

- 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 gemeentebambtenaren 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 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.

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 (in het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling 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- 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.

b) 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 deelnemers⁶.

Bij de RPA-projecten gaat het op zijn minst om grootstedelijke kwesties (grote ontwikkelingsgebieden met een impact tot ver buiten het Gewest): de 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 stad.⁷

Voor het volgende RPA-traject heeft Perspective vele vergaderingen gewijd aan de verschillende fasen van het proces (diagnose, uitdagingen, hypothesen en ontwikkelingsscenario's enzovoort). Zie de website van Perspective.

De mobiliteitsplannen

Mobiliteit	Deel van de gemeente	Gemeente	Gewest	Grootstad
	Lokaal mobiliteitsplan	GemMP	GewMP	
Voorafgaande informatie				
Gedeelde diagnose				
Gevolgd overleg				
Openbare raadpleging				
Openbaar onderzoek				
Adviezen van instanties en GOC				

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, is een openbare onderzoek gehouden enzovoort) en het plaatselijke overleg op het niveau van de wijken. De GOC heeft in zijn advies over de 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.

Stadsherwaardering

⁶ Op de website van Perspective zijn alle notulen van deze vergaderingen te vinden, conform het KB van 2018.

⁷ Zo kreeg het RPA Zuid de titel 'De woonvriendelijke stationsbuurt', terwijl het het eerste nationale en internationale station in Brussel is waar terecht rekening moet worden gehouden met zijn strategische functies.

	Deel van de gemeente	Gewest
	Wijkcontract (WC)	Stadsvernieuwingscontract (SVC)
Voorafgaande informatie		
Gedeelde diagnose		
Gevolgd overleg		
Openbare raadpleging		
Openbaar onderzoek		
Opvolging uitvoering		

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 aan⁸ hoe deze instrumenten zijn geëvolueerd (van 2004 tot 2008) en welke vooruitgang er nog moet worden geboekt: duidelijkheid in de 'spelregels', d.w.z. wat wel/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...

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

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 (behoefte 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.

⁸ M. Berger Pauline Beugnies 'Brussel getoetst op inspraak' Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Directie Stadsvernieuwing 2008

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.

De milieuplannen

Milieuplannen PLKE, lawaai, natuur...	Gemeente	Gewest
Voorafgaande informatie		
Gedeelde diagnose		
Gevolgd overleg		
Openbare raadpleging		
Openbaar onderzoek		
Adviezen van instanties en GOC		

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 werk⁹ 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'.

⁹ Voor andere toepassingen, zie met name de website van Futuribles.

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 mobiliteitsbeleid¹⁰ (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 burgers¹¹ (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 commissies¹² (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 dubbel¹³, 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.

3. Ervaringen in andere gewesten

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 participatie¹⁴ op met een tweeledig doel:

1. de bevoegdheden van lokale overheden op het gebied van participatief bestuur versterken;
2. 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*

¹⁰ Brussels Parlement "make your Brussels mobility" en verslag 644/1 9 mei 2018

¹¹ Besluit van 25 februari 2019. Zie C. Niessen en M. Reuchamps: Weekblad van het CRISP nr. 2477-2478 .2020

¹² 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/2078/245892>

¹³ Zie het geciteerde nummer van IEB p14- 17 "La fabrique de la caution démocratique (De fabriek van de democratische garantie)".

¹⁴ 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).

en gedrag bouwen en uiteindelijk tot beslissingen komen. 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 proces van discussie, actie en interactie 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.¹⁵

De laatste jaren zijn steden zich ook veel meer gaan organiseren in interstedelijke netwerken vanwaaruit 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 nonsense) fungeert als katalysator voor expertise als kenniscentrum van de Vlaamse centrumsteden op het snijvlak van de Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse overheidsdienst.

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'. 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.

¹⁵ Hannah Arendt Instituut: Manifest 'Stedelijkheid is een collectieve uitdaging', april 2022, p.4.

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 loting,¹⁶ een middenveldparlement, en voor de participatieve versterking 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 beslommingen uit handen te nemen. Hiertoe is een incubator voor burgerinitiatieven gepland.

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 mensmaat 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.'

¹⁶ De stad onderzoekt de mogelijkheid om panels van op basis van loting uitgenodigde burgers een rol te geven in het besluitvormingsproces van het stadsbestuur.

- **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:
 - o lokale expertise (van de gebruikers van de ruimte) vanaf het begin valoriseren en opnemen;
 - o de belanghebbenden een actieve rol toekennen indien zij dat wensen.

- **Strategische doelstellingen**

Mensgericht plannen is nu een gevestigd concept in 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: 'Hanteren van een (ruimtelijke) planningsbenadering bij alle beleidsvoorbereidende en kaderstellende stadsinitiatieven (zoals wijkstructuurschetsen, ruimtelijk onderzoek ... waarbij nieuwsoortige methodieken inzake ontwerpend 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.'

In het Waalse 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 voorkooprecht, 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 voorbeelden van enkele Europese steden

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.

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 Krüger¹⁷ 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 doelstelling 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 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

¹⁷ 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.

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 allianties¹⁸. 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).

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 solidariteitsacties ('*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 voor 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.

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.¹⁹ Ten noorden van het Centraal Station ligt het uitgestrekte haventerrein De Ceugel aan de zeearm 'het IJ' die door de stad

¹⁸ 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".

¹⁹ Deze woorden sprak hij bij zijn uiteenzetting op het Forum dat in 2016 werd georganiseerd door For Urban Passion, en bij een bezoek ter plaatse in 2020.

loopt. "Wij hebben de klassieke manieren van grootschalige vastgoedoperaties losgelaten en zijn overgestapt op een inclusieve aanpak", vervolgt Y. Franquinet.

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 bestendig 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 gaat²⁰. 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.

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.*"²¹ 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.

5. Drie vragen om het debat te openen

- a. *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?
- b. *Hoe kunnen de praktijken in het BHG worden verbeterd?* De processen van 'participatie' bij de ontwikkeling van de hoofdlijnen herbekijken: de plannen, het

²⁰ Naast deze voorbeelden zijn ook het KNSM-eiland, het Java-eiland, het Borneo-eiland, de Westergasfabriek, de Sporenburg-site enzovoort het bezoeken waard. Voor een vollediger overzicht, zie 'Le Génie d'Amsterdam'. Ariella Masbounji, Antoine Petitjean, Marten Kloos. Uitgeverij Parenthèses 2016.

²¹ Woorden uitgesproken tijdens de zomeruniversiteit van de Franse Raad van Stedenbouwkundigen, september 2017 in Brest.

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. Hier speelt ook het belang van het verenigingsleven.

Om deze processen te verbeteren, kunnen wij verwijzen naar de beginselen van het handvest van Europese stedenbouwkundigen voor de gezamenlijke opstelling van ontwerpplannen en actieprogramma's (WC, SVC, RPA, Good Move, natuurplan enzovoort):

- 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.

Ook operationele aspecten zijn belangrijk:

- opleiding van de deelnemers inzake de technische aard van de dossiers;
- toegankelijke communicatie- en informatiemiddelen;
- het gebruik van debat- en onderzoeksplatformen;
- toolboxes.

Deze twee punten behoren tot de verdieping van de democratie.

Het derde gebied betreft de verbetering van de kwaliteit van het project:

- c. Hoe kan de participatie/coproductie van het project worden verbeterd? We hebben het hier over al deze mechanismen: panels, selectie, kwaliteitskamers, overleg enzovoort Door het projectbureau of de exploitant van het project. Het is niet voldoende om te 'informereren', we moeten streven naar 'coproductie'!

Medewerkers aan deze nota:

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