

Actiegroepen, participatie en de overheid

DEBAT Manu Claeys, Koen Wynants en Maarten Loopmans
AUTEUR Tim Devos

Stedelijke actiegroepen en initiatieven ijveren vaak voor meer inspraak in ruimtelijke veranderingsprocessen. AGORA bracht Manu Claeys en Koen Wynants en Maarten Loopmans samen voor een debat over participatie in de hedendaagse stad, de rol van actiegroepen en hun relatie tot het politieke en ambtelijke apparaat.

Claeys: stRaten-generaal [SG] werd opgericht in 1999 naar aanleiding van het protest tegen het verdwijnen van de Japanse kerselaars aan het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten omdat plaats moest gemaakt worden voor een nieuw plein. SG bracht de boodschap dat het niet acceptabel was dat een stad aan de drempel van een nieuw millennium bestuurd werd zoals dat in Antwerpen het geval was. SG bracht daartoe een ruimtelijk en participatorisch agendapunt samen. Het ruimtelijk punt bepleitte dat de wereldwijd opkomende 'Agenda 21', een actieplan rond duurzame ontwikkeling opgesteld in 1992 door de Verenigde Naties, lokaal diende te worden overgenomen in Antwerpen. Daarbij werd benadrukt dat participatie en 'empowerment' essentiële elementen horen te zijn bij het nastreven van deze agenda. Het ontstaan van SG toont mooi aan hoe wij als organisatie steeds deel zijn van een bredere bewustwording. Uit SG zijn dan later zowel Antwerpen aan 't woord [AAW] als de dienst Stedelijk Wijkoverleg [SWO] ontstaan.

Wynants: De eerste jaren hield AAW zich vooral bezig met experimenteren. We deden enkel zaken die wij interessant vonden, allemaal vrijwillig en vrijblijvend. Gaandeweg stelden we onszelf concreet als doel om participatie hoger op de maatschappelijke en politieke agenda te krijgen. Later gingen we in op een aanbod van de stad om convenanten sluiten, waardoor we in een andere constellatie terechtkwamen. Je agenda wordt namelijk voor een groot deel bepaald door samen te werken met besturen of doordat je fondsen aan het zoeken of werven bent. Daarom hebben we lang getwijfeld over deze keuze, maar zijn we uiteindelijk ingegaan op dit aanbod met het oog op het realiseren van grotere

doorbraken. Vandaag constateren we echter dat participatietrajecten beter worden gecommuniceerd, maar structureel nog steeds niet zo verschillend zijn. Daarom ligt onze focus nu vooral op het versterken van de kwaliteit van participatieprocessen. Zo is de burgerbegroting bijvoorbeeld een interessant en nieuw gegeven, maar de mindset van waaruit dit wordt georganiseerd is nog steeds dezelfde: de politiek gaat een begroting opstellen en vraagt bewoners om input. Dat is niet verkeerd maar wij streven naar een hoger niveau van participatie of beter co-creatie.

"We willen maatschappelijk conflict niet uit de weg gaan, het is inherent deel van het proces."

Claeys: Het basisidee van AAW was dat de ambtenarij, de verkozenen en de bevolking in dialoog moeten gaan om tot goede besluitvorming te komen. Daar staan we met SG nog steeds achter, maar in de praktijk organiseerde AAW vooral stadsgesprekken of plenaire momenten waarop af en toe politici langskwamen. Wij vonden echter dat deze aanpak niet toeliet om de mouwen op te rollen en echt te werken aan dossiers en dat we daardoor een beetje vast kwamen te zitten. Daarom zijn de wegen wat gescheiden sinds 2008: als stRaten-generaal hebben we toen besloten om eerder in te spelen op de werkelijke dynamiek van ruimtelijke processen. We willen maatschappelijk conflict daarbij net niet uit de weg gaan, aangezien dat inherent deel uitmaakt van het proces. Zo zijn we afgestapt van de fixatie op het streven naar consensus. In de praktijk zagen we immers dat de politiek geen vragende partij was en de ambtenarij de handen niet vrij had.

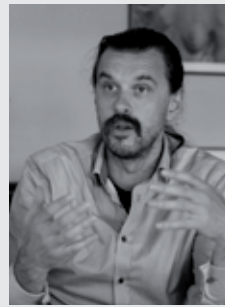


Koen Wynants is sinds 2008 actief bij 'Antwerpen aan't woord'. Eerst als vrijwilliger en sinds 2010 in dienst als coördinator. 'Antwerpen aan't woord' tracht de interactie en samenwerking in de stad te stimuleren om

te komen tot een dynamische en co-creatieve stadsdemocratie. De stad is ruimschoots voorzien van de mensen, de kennis, de creativiteit en de middelen. Uitdaging is vooral het leggen van de juiste verbindingen en het ontwikkelen van coalities.



Maarten Loopmans is docent Stadsgeografie aan de KU Leuven en doet onderzoek naar de relatie tussen stadsontwikkeling, ruimtelijke planning en marginalisering. In zijn doctoraat onderzocht hij het verband tussen stadsontwikkeling en stedelijke bewegingen in Antwerpen.



Manu Claeys richtte in 2004 'De Ploeg' op, een samenwerking van zeven buurtcomités in en rond de Antwerpse Kievitwijk. Eerder dat jaar had hij namens Borgerhoudt van Mensen de nota 'Herwonnen stad' geschreven over het overkappen van de Antwerpse ring. De

bewonersgroep slaagde er in 2006 in het concept te laten opnemen in het Antwerpse ruimtelijk structuurplan. In 2005 lanceerde hij voor en vanuit het bewonerscollectief stRaten-generaal een alternatief voor de Oosterweelverbinding. Sindsdien voert hij oppositie tegen de geplande snelweg door Antwerpen én tegen de oude politieke cultuur die zich verzet tegen eigentijdse burgerparticipatie. Hij publiceerde daarover het boek 'Stilstand. Over machtspolitiek, betweterbestuur en achterkamerdemocratie – Het Oosterweeldossier'.

Collectieve expertise

Wynants: Ik geloof sterk dat je een nieuwe mindset over de democratie moet nastreven en vooral vanuit dat idee projecten moet opstarten. Heel wat bewonersgroepen en sociale organisaties zijn met interessante dingen bezig en wij geloven dat je door die talenten en ervaringen samen te brengen je de collectieve kennis in de stad kan gaan ontwikkelen. Wij spitsen ons met AAW daarom steeds meer toe op het stimuleren en samenbrengen van die collectieve kennis.

"Het is een hele uitdaging om de weerstand van het bestuur jegens participatie te ontmantelen."

Claeys: Als actiegroep zien wij ook dat er vandaag de dag steeds meer instrumenten beschikbaar zijn om zelf die collectieve expertise te doen ontstaan. Zo is er via internet veel informatie beschikbaar en kunnen allerhande documenten worden opgevraagd dankzij de Wet openbaarheid van bestuur. Daarnaast zijn steeds meer mensen hoog opgeleid en professionaliseren lokale actiegroepen hun vergadertechnieken. Het is daarom onverstandig van de overheid dat ze daar niet of onvoldoende uit put. In het controversiële dossier rond de Antwerpse ring, de Ooster-

weelverbinding, merken we alvast dat het een hele uitdaging zal zijn om de weerstand aan de kant van het bestuur jegens participatie te gaan ontmantelen.

Loopmans: Dat is volgens mij voor een stuk omdat het bestuur dit als bedreigend ervaart. De laatste twintig jaar zijn er nieuwe groepen bewoners naar de stad getrokken, mensen met allerlei soorten kennis. Daardoor ontstaan steeds meer netwerken van bewoners waarbinnen zich een collectieve knowhow opbouwt. Dit gebeurt net op een moment waarop er opnieuw wordt geïnvesteerd in de stad, waardoor je al snel belangenconflicten krijgt tussen bewoners die belang hechten aan de gebruikswaarde van de stad en ontwikkelaars die aan de stedelijke grond willen verdienen. Op deze manier worden er verschillende aanspraken gemaakt op dezelfde ruimte, wat allerhande mobilisaties katalyseert.

Claeys: Mobilisaties ontstaan vandaag schijnbaar ook vaker en vlugger. We zouden kunnen spreken van een soort van beweging.

Wynants: Ik denk dat het gebruik van Facebook en Twitter daar ook een grote impact op heeft. Ik zit zelf in heel wat Antwerpse Facebook-groepen en die zijn allemaal onderling geconnecteerd. Iedereen kent iedereen en verschillende groepen en bewegingen vinden elkaar daarvoor ook vrij snel.

Claeys: Wanneer bewoners zich structureren als een belangengroep worden ze ook aanspreekbaarder. Projectontwikkelaars hebben duidelijke aanspreekpunten zoals de lokale overheid, de stedelijke planner, De Lijn enzovoort, maar bij bewoners hebben ze vaak geen idee wie ze moeten benaderen.



Informatieavond stRaten-generaal over de Oosterweelverbinding. Foto: Luc Janssens

Participatie, burgers en de ambtenaar

Wynants: Wanneer de stad participatie organiseert is dat erg top-down vormgegeven, vanuit hun eigen kader en logica. Als actie- of bewonersgroep mag je enkel kleuren binnen de lijntjes die vooraf zijn uitgezet. Dit hoewel er continu wordt bespaard op het ambtelijk apparaat vanuit de gedachte dat vrijwilligers ook bepaalde taken op zich kunnen nemen. Ik ben daar persoonlijk ook voorstander van, maar dan moet er op een nieuwe manier worden nagedacht over wat de kerntaken zijn van burgers, overheid en politiek.

Claeys: Daarnaast proberen verkozenen vaak om actiegroepen in participatieprocessen weg te spelen met representatie, omdat zij zogezegd verkozen zijn namens de 'hele' buurt. Als actiegroep beseffen we goed dat we niet kunnen spreken namens de hele wijk, maar dat is geen reden om ons niet mee te nemen in het proces. Bestuurders gebruiken altijd die stilzwijgende meerderheid om zij die aanwezig zijn op bewonersvergaderingen weg te blazen. Daarom is het van belang dat overheden het politiek gewicht van lokale processen kunnen loslaten. Wat niet betekent dat ze het proces daarom niet moeten organiseren.

"Lokale inbedding wordt binnen het huidige systeem vaak enkel gebruikt om stemmen te ronselen."

Loopmans: Deze spanning tussen stadsbestuur en buurt- of actiegroepen duidt hoe lokale belangen dikwijls in contrast staan met een bestuur dat over de stad gaat. Lokale inbedding wordt binnen het huidige systeem vaak enkel gebruikt om stemmen te ronselen. De lokale stem telt

namelijk zelden mee wanneer er beslissingen moeten genomen worden, want dan spelen de partijbelangen. Er zit met andere woorden niets tussen de burgers en het bestuur, waardoor je wel actie moet ondernemen om gehoord te worden als je lokaal wordt getroffen.

Claeys: Het beleid toont veel weerstand tegen participatie, waardoor het zich in werkelijkheid soms zelfs buitenspel gaat zetten. Projectontwikkelaars en buurtcomités gaan namelijk steeds vaker samenzitten op eigen initiatief, buiten de overheid om.

Loopmans: In democratische termen is dat wel gevaarlijk, want zoals je al aanbracht spreek je niet namens de hele buurt. Niet iedereen heeft dezelfde organisatiecapaciteit. Als de electorale democratie wordt omzeild door dat soort van sociale overlegmodellen tussen actiegroepen en private investeerders en de stad daarnaast geen brede participatie organiseert, komen velen niet aan bod.

Wynants: Een reden om ambtenaren wel te betrekken bij lokaal overleg is dat zij kunnen leren uit zulke processen. Zo bouw je ook bij ambtenaren competenties op.

Claeys: Er zijn inderdaad mensen binnen de ambtenarij die hun nek durven uitsteken en het verschil hebben kunnen maken in bepaalde dossiers.

Een derde speler

Loopmans: Ik geloof wel in de kracht van de ambtenarij bij het opzetten van participatieprocessen en het ondersteunen van democratische besluitvorming. In tegenstelling tot politici die continu worden geconfronteerd met verkiezingsdruk en daarom niet bezig zijn met het bedenken van langetermijnoplossingen.

Claeys: Het probleem is echter dat ook stedelijke diensten door de overheid worden ingezet als politiek instrument. Als je SWO in een proces betreft wordt de schepen uitgenodigd op informatieavonden en inspraakmomenten, wat zeer sterk de teneur en dynamiek van de verga-

dering bepaalt. Er is dan geen sprake van een productieve werksessie en wijkoverleg wordt zo onmogelijk gemaakt. Als je je als sokkel van de bevolking enkel kan wenden tot vraag- en antwoordsessies, wordt je niet als lokale expert meegenomen in het proces.

Wynants: Daarom is het van belang dat er een derde partij meespeelt, dat kan een organisatie zoals AAW zijn, maar ook bewonersgroepen nemen die rol soms op zich. Zo ontstaan er vaak twee parallelle trajecten: een formeel traject vormgegeven door de stad en een informeel traject vormgegeven door georganiseerde bewoners of die derde actor.

Claeys: Idealiter streef je naar een mix van formele plenaire momenten en daartussen een hele reeks van informele rol-de-mouwen-op-sessies.

Wynants: Bij onze betrokkenheid bij de ontwikkeling van een site in Deurne tot een landschappelijk park, Park Groot Schijn, hanteerden we een dergelijk model. Verschillende stakeholders zaten regelmatig samen om het participatieproces vorm te geven: een 'petit-comité' van ambtenaren, lokale organisaties en steeds met iemand van het kabinet van ruimtelijke ordening erbij. Daarnaast werden er op zeer regelmatige tijdstippen algemene vergaderingen georganiseerd waar de inhoudelijke beslissingen werden genomen. In dat proces nam AAW de taak op zich om de vele verschillende gebruikers van het gebied in dialoog met elkaar te brengen en te verenigen in een 'groep'. Dat hebben we gedaan door vrijuit met deze organisaties te gaan praten, wat blijkbaar voor een ambtenaar moeilijk blijft. Als ambtenaar moet je ook een soort handigheid ontwikkelen om contacten te leggen en met actiegroepen te communiceren, als je dat niet doet kom je ongeloofwaardig over.

Gebiedsgericht werken

Wynants: In Antwerpen zijn er erg veel gespecialiseerde stedelijke diensten, maar desondanks bestaat er een fundamenteel gebrek aan geïntegreerde, globale wijkvisies. Men zou tussen de diensten onderling gebiedsgericht overleg moeten organiseren.

Loopmans: Vroeger gebeurde dat wel aangezien SWO verantwoordelijk was voor het opstellen van wijkontwikkelingsplannen. Ze hadden de taak verschillende visies bij elkaar te brengen om daaruit een rapport te distilleren dat naar de politiek werd gecommuniceerd, waarop zij dan vervolgens hun beslissingen baseerden.

Wynants: Nu houdt SWO zich daarentegen vooral bezig met de heraanleg van straten en pleinen, aangezien dat zowat het enige is waar formeel participatie rond wordt georganiseerd. Daarom ben ik in 2010 zelf met een wijkoverleg in de wijk Antwerpen-Noord gestart. Er is echter nooit ondersteuning gekomen vanuit de stad.

Loopmans: In de jaren zeventig werden er stuurgroepen georganiseerd rond de zogenaamde herwaarderingsgebieden. Daar had je een interessant overlegmodel waar buurtvertegenwoordigers rond de tafel zaten met ambtenaren en politici om te beslissen over investeringen in de wijk. Daar zijn belangrijke kiemen gelegd voor de politieke betrokkenheid van bewoners. Toen had je wel veel minder het spanningsveld dat we vandaag zien tussen verschillende belangengroepen die opnieuw iets zien in de stad.

Claeys: Buurtcomités reageren vandaag misschien te vaak enkel vanuit een defensieve houding, wanneer ze horen van een bepaald pro-

ject dat op til is. Met bewonersorganisatie De Ploeg hebben we daarom geprobeerd om de dynamiek levend te houden in de stillere periodes. We organiseerden workshops om na te denken over de identiteit en toekomst van onze wijk. Dat leverde erg interessante discussies op waarvan de voornaamste ideeën en bemerkingen in een nota werden verwerkt. Deze werd bezorgd aan de planningscel en twee districtsvoorzitters, maar hoewel ze duidelijk interesse hadden geuit, hebben we daar verder niets meer van gehoord. Dat was een hele koude douche, want wij dachten dat we goed huiswerk hadden geleverd.

Tim Devos (tim.devos@ees.kuleuven.be) is doctoraatsstudent aan de KU Leuven op een doctoraatsbeurs Strategisch Basisonderzoek van het IWT. Ook is hij mede-oprichter van het collectief NDVR (www.ndvr.be) en redacteur van AGORA.