

Brussel Volwassen?
Groei van de deliberatieve democratie
voor integraal stedenbouwbeleid

Eindverslag voor het onderzoek naar participatie aan
stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Annette Kuhk
Evert Lagrou
Jan Degadt

Gericht tot het IWOIB,
Instituut ter bevordering van het Wetenschappelijk Onderzoek
en de Innovatie van Brussel, begaan met het beheer
van de projecten in het kader van PROSPECTIVE RESEARCH FOR BRUSSELS

Contactpersoon: Mevr. Claude May, dr. sc.,
Operationeel Directeur PRFB
Engelandstraat 555, 1180 Brussel

Onderzoeker: Annette Kuhk, annette.kuhk@archb.sintlucas.wenk.be, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst
Departement Architectuur Sint-Lucas, Paleizenstraat 65-67, B-1030 Brussel
Tel. 0032-2-242.00.00, Fax 0032-2-245.14.04

Promotoren: Prof. Jan Degadt, Katholieke Universiteit Brussel, Faculteit Economische Wetenschappen
Prof. Evert Lagrou, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, Dep.Architectuur, Sint-Lucas

Inhoudstabel

1. Situering van het onderzoeksproject	5
1.1. Inleiding	5
1.2. Over de promotoren en auteurs.....	6
1.3. Probleemstelling	7
1.4. Werkwijze en intermediaire resultaten.....	9
1.5. Relevantie van het onderzoeksproject	18
1.6. Opzet en structuur van het rapport.....	19
2. Stedenbouw inhoudelijk: vijf decennia ontwikkeling en tendensen	21
2.1. Plandoelen na 1945: Groei 'naar' het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	21
2.2. Actuele stedelijke tendensen en uitdagingen in het BHG.....	26
3. Invalshoek 1: Roldiversificatie bij de Brusselse overheden	29
3.1. Kader en visie: De overheid als regulerende wetgever, conditionerend of faciliterend.....	31
3.2. Projectontwikkeling en beheer: De overheid als expert en coördinator	33
3.3. Communicatie en procesbegeleiding: De overheid als initiatiefnemer en moderator	35
3.4. Conclusie roldiversificatie van de overheid	38
4. Invalshoek 2: Draagvlakverbreding en hiërarchie van betrokken belang	40
4.1. Impact van betrokken actoren: model van basisinspraak.....	43
4.2. Impact van stedelijke projecten: model van overheidsinterventie	46
4.3. Modelvergelijking en conclusie	49
5. Invalshoek 3: Geïntegreerde stedenbouw voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	52
5.1. Sectorintegratie.....	54
5.2. Schaalintegratie	56
5.3. Instrumentele integratie: tijds kader, budgetten en programma's	58
5.5. Overzicht en conclusie integratief stedenbouwbeleid	59
6. Besluit: Groei van de overlegdemocratie voor integraal stedenbouwbeleid	62
6.1. Lessen voor de bestuurspraktijk: een overzicht van concrete beleidsaanbevelingen.....	62
6.2. De deliberatieve democratie als correctief voor het representatief stelsel	65
6.3. Agenda voor aansluitend onderzoek	67
Bibliografie	69
Overzicht verslaggeving over onderzoek	70

1. Situering van het onderzoeksproject

1.1. Inleiding

De studie over 'Co-productie in stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' is uitgevoerd door de Katholieke Universiteit Brussel in samenwerking met de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, Departement Architectuur Sint-Lucas Brussel, dit in het kader van 'Prospective Research for Brussels'.¹

Het onderzoeksproject heeft als doel de verschillende vormen van samenwerking van overheidsactoren onderling, alsook van samenwerking in relatie tot actoren buiten de overheid te bestuderen voor het beleidsdomein stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het onderzoek startte in januari 2001 en eindigde in december 2004.

Trefwoorden zijn: Stedenbouw, Beleidsparticipatie, Co-productie, Interactief beleid, Gewestelijke en Gemeentelijke Planning, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (verder ook Vermaatschappelijking, Professionalisering, Sites van Gewestelijk Belang, Wijkcontracten en Stedelijk debat)

De beleidsaanbevelingen geven slechts summier een aantal conclusies van het onderzoek weer. Eerder verschenen al verschillende bijdragen over deze thematiek, die bij de beschrijving van de verschillende fases van onderzoek gesitueerd worden (zie 1.4. Werkwijze en intermediaire resultaten). Uit de verschillende bijdragen mag blijken dat de studie in de belangstelling staat binnen de domeinen stedenbouw en planning alsook bij bestuurswetenschappen. Ook internationaal is er een grote belangstelling waarneembaar voor de Brusselse problematiek.

Gedurende het hele traject werd op regelmatige tijdstippen bijeen gekomen met een eigens hiervoor samengesteld begeleidingscomité. Leden van dit klankbord zijn experts uit beleid en academische middens². In het bijzonder willen we volgende mensen voor hun vakkundig advies en de begeleiding van het onderzoek bedanken: vanuit beleid en bestuur zijn dit Mevr. Ann Geets, Dhr. Benoit Perrilleux, Dhr. Patrick Crahay, Dhr. Philippe Vandemeulebroucke en Mevr. Nadya De Beule. Behalve de promotoren Prof. Evert Lagrou en Prof. Jan Degadt werd tijdens maar ook buiten de begeleidingscomités richting gegeven aan het onderzoek door onder meer Prof. Albert Martens en Prof. Guy Vandekerckhove. Vanuit het Gewest en de Federale Overheidsdienst gebeurde de opvolging aanvankelijk door Dhr. Zeeuws, en later door Dhr. Vrebosch en Mevr. Cocriamont-May. Daarnaast willen we een veelheid aan mensen uit de praktijk bedanken voor hun tijd en geëngageerde bijdragen tot dit onderzoek. Dit betreft zowel medewerkers van kabinetten en bestuur alsook vertegenwoordigers van diverse organisaties uit het middenveld en specifieke actoren in stedelijke projecten.

¹ De oorspronkelijke titel van het onderzoeksproject is 'Limits to participative urban planning for the BCR'.

² Gezien er zowel in beleid en bestuur als bij de invulling van academische functies een aantal verschuivingen plaatsvonden, wisselde ook de samenstelling van dit comité.

Een aantal vraagstukken uit bestuurswetenschappen en planning die in het onderzoek voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest reeds aan bod kwamen, worden verder uitgewerkt in het kader van een doctorale studie aan de K.U.Leuven. Promotor voor deze studie is Prof. Marleen Brans. Zij heeft onderzoeks- en onderwijsopdrachten binnen het departement politieke wetenschappen aan de K.U.Leuven (Afdeling Bestuur- en Overheidsmanagement, Instituut voor de Overheid) alsook binnen het departement politieke wetenschappen aan de K.U.Brussel (eveneens bestuurswetenschappen). Leden van de onderzoekscommissie die het doctoraat qua ontwikkeling opvolgen zijn Prof. Rudolf Maes, eveneens verbonden aan het departement politieke wetenschappen van de K.U.Leuven en Prof. Louis Albrechts, verbonden aan het departement architectuur, stedenbouw en ruimtelijke ordening van de K.U.Leuven. Gezien de doctorale studie nauw aansluit op het beleidsgericht onderzoek, spreekt het vanzelf dat de promotoren Evert Lagrou en Jan Degadt voorts dicht betrokken blijven bij de opvolging van het doctoraat. De invalshoek en centrale vragen van het doctoraatsonderzoek worden in het kader van dit eindrapport slechts summier opgenomen (zie hiervoor 6.4. Agenda voor aansluitend onderzoek).

1.2. Over de promotoren en auteurs

Prof. Dr. Jan Degadt is econoom. Als hoogleraar is hij verbonden aan de faculteit economische en toegepaste economische wetenschappen van de K.U.Brussel. Hij is voorzitter van het Studiecentrum voor Ondernemerschap. Prof. Degadt is promotor van het beleidsgericht onderzoek rond co-productie in stedenbouwbeleid, en begeleidt tevens andere projecten in het kader van Prospective Research for Brussels. Hij is lid van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie en gecoöpteerd lid van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Prof. Dr. Evert Lagrou is socioloog en stedenbouwkundige. Als hoogleraar is hij verbonden aan de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, Departement Architectuur Sint-Lucas. Hij is eveneens promotor van het beleidsgericht onderzoek.

Prof. Dr. Albert Martens is socioloog, verbonden aan de K.U.Leuven voor arbeids- en stadssociologie. Hij is co-promotor voor het onderzoek naar co-productie in stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De onderzoeker Annette Kuhk volgde een opleiding bedrijfseconomie te München en studeerde af als licentiaat communicatiewetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven. Vervolgens werkte zij twee jaar voor project van een beleidsgericht onderzoek omtrent overheidscommunicatie, uitgevoerd aan het departement sociologie van de K.U.Leuven. Zij nam ook deel aan een Leonardo da Vinci-onderzoeksproject over publieke participatie en gebruik van ICT bij lokale interventies in stedenbouw in Brussel (in hoofdzaak wijkcontracten).

1.3. Probleemstelling

De studie 'Co-productie in stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' (BHG) wil nagaan welke actoren in en buiten de overheid betrokken zijn bij het oplossen van stedelijke vraagstukken, en de aard van deze betrokkenheid. Het onderzoek beoogt om stedelijke transformaties in het BHG te kunnen verklaren vanuit specifieke beleidsprocessen en vormen van participatie of co-productie met het beleid. Centraal staat hierbij de vraag welke de condities zijn voor co-productie in stedenbouwbeleid voor verschillende types van stedelijke interventie en planningsinstrumenten. Het onderzoeksproject combineert de analyse en evaluatie van de bestaande beleidspraktijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met een onderzoek naar theoretische discours rond de ontwikkeling van vormen van inclusief en interactief beleid en de vraag naar professionalisering van het beleid.

Volgende observaties vormen het uitgangspunt voor dit onderzoek:

- Alle beleidssectoren - zowel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in Vlaanderen als in het Waalse Gewest- ondervinden een toename van complexiteit door huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Dit hangt onder meer samen met de toegenomen specialisatie en kennisverdieping in de afzonderlijke sectoren.
- Ook territoriaal gebonden beleidsvraagstukken lijken een toename van complexiteit te kennen. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt dit onder meer bevorderd door de sterke *differentiatie in de bevolkingssamenstelling* met veel en verscheiden doelgroepen van stedenbouwbeleid tot gevolg, en door de *ingewikkelde inbedding van vraagstukken* met onder meer interdependentie van verschillende bestuurslagen, een grote invloed van economische en financiële ontwikkelingen, vraagstukken die sectoroverschrijdend zijn of die gewest- en gemeenschapsmaterie bijeen brengen.
- Een tweede observatie is de tendens van draagvlakverbreding en vermaatschappelijking. Vragende partij zijn een veelheid van non-overheidsactoren, maar ook de overheid erkent deze uitdaging van de representatieve democratie en tracht hier een antwoord op te formuleren. In bestuurswetenschappen wordt deze tendens vaak in relatie gebracht met een overgang van 'government' oftewel overheidsbeleid dat gebaseerd is op formeel gezag, naar 'governance' dat gebaseerd is op niet-hiërarchische relaties. Dit laatste zou tevens meer ruimte bieden voor inbreng van maatschappelijke spelers (zie Hajer, in: van der Heijden, Schrijvers, 2002, p. 78). Een bijkomend element dat de vraag naar beleidsparticipatie aangewakkerd heeft, is de meer veralgemeende toepassing van ICT en de hierdoor schijnbaar laagdrempelige bereikbaarheid van de overheid. De inzet van ICT vertaalt zich ook voor non-overheidsactoren naar belangrijke mogelijkheden inzake beleidsparticipatie.
- Tot slot wordt een vraag naar professionalisering van beleid waargenomen. Het bestuur en het verkozen beleid inzake stedenbouw en planning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bewegen zich in een institutionele setting die sinds de Gewestvorming sterk veranderd is. Zij worden in deze nieuwe institutionele vormgeving geconfronteerd met bestuurshervormingen, een verschuiving van invloedssferen, een gewijzigde opvatting over wat als 'behoorlijk bestuur' aanzien wordt, eisen van administratieve vereenvoudiging, afslanking van het ambtelijk apparaat en kostenbeheersing,

eisen van verhoogde efficiëntie en transparantie, alsook tendensen van verzelfstandiging en privatisering van beleidsstructuren.

Deze verschillende krachten of tendensen verhouden zich in een spanningsrelatie. Enerzijds kan men zich afvragen of de tendens van meer directe democratie mits een hogere complexiteit van de stedelijke problematiek (en dus meer actoren rond de tafel) zou leiden tot een de facto onbestuurbaarheid. Dit standpunt gaat voort op volgende meer algemene veronderstelling: *'Er is echter geen principiële reden waarom meer betrokkenheid van burgers en hun associaties an sich de kwaliteit van het democratisch bestuur versterkt. Sterker nog, er is een omvangrijke literatuur die waarschuwt tegen een versterkte betrokkenheid van burgers en hun associaties bij het openbaar bestuur'* (Hajer, in: Van der Heijden, Schrijver, 2002, p. 74). De belangrijkste bezwaren hierbij zijn volgens Hajer het gevaar van particularisme (verdediging van singuliere belangen), het gevaar van oligarchievorming of 'capture' (dominantie van bepaalde groepen), het zogeheten fenomeen 'Frankenstein' (hardnekkig behoud van behaalde posities, ook als nieuwe belangen verschijnen die nog geen geïnstitutionaliseerde plaats hebben) of ook de onjuiste delegatie van bevoegdheden. Daarnaast bestaat een risico van verzwakking van de rol van representatieve organen.

Anderzijds is het denkbaar dat net de gerichte ontwikkeling van vormen van directe democratie soelaas biedt om de anders weinig transparante, ingewikkelde stedelijke vraagstukken te kunnen oplossen. Burgers en hun associaties worden dan 'bondgenoten' van beleid. Dit vormt veelal het vertrekpunt bij modellen van procesmanagement, interactief beleid, netwerkvorming of vormen van onderhandelend bestuur. Hajer brengt een aantal argumenten aan die bovenstaande bezwaren enigszins kunnen ontcrachten. Het particularisme zou afgezwakt worden doordat bij openlijke samenwerking ook een druk ontstaat om te confirmeren aan de norm van het 'algemeen nut'. Oligarchievorming en het 'Frankenstein'- fenomeen kunnen tegengegaan worden door duidelijke regels op te stellen voor de werking, opvolging en evaluatie van samenwerkingsverbanden. Indien er echter geen eenduidige soevereine instantie is om beslissingen te nemen, blijft evenwel een risico van de 'val van het gezamenlijke besluit' dat zeer vertragend kan werken voor besluitvorming (Hajer, in: Van der Heijden, Schrijver, 2002, p. 81).

Een balans te vinden tussen de vereisten van vermaatschappelijking en professionalisering van beleid is lang niet altijd eenvoudig. Deze probleemstelling is in de context van stedenbouwbeleid een uitdaging, eens temeer de vraagstukken uit dit beleidsdomein een grote mate van complexiteit kennen. Teisman merkt in meer algemene bewoording het volgende op: *'Besluitvorming in een complexe samenleving is moeilijk denkbaar zonder een gezamenlijke inspanning, terwijl er tegelijkertijd veel scepsis bestaat over de mogelijkheden daartoe'* (Teisman, 1998, p. 19). Het onderzoek naar participatie aan beleid vertrekt van de redenering dat transparantie in dit ingewikkelde kluwen van actoren en instrumenten de mogelijkheid biedt om op een effectieve en efficiënte manier een beleid te voeren met de nodige actoren rond de tafel. De beleidsaanbevelingen die dit onderzoek afronden, werden in deze zin geformuleerd.

De beleidsaanbevelingen zijn evenwel niet alleen gericht op de processen, maar behelzen evenzeer een inhoudelijke benadering. Met andere woorden: zowel peul als vrucht komen aan bod. In de praktische realisatie van ruimtelijke ordening en de uitvoering van stedenbouwbeleid is duidelijk dat 'org-ware' niet vóór de inhoudelijke aspecten van een vraagstuk komt. Het werk van de overheid heeft een verschuiving gekend van het meer inhoudelijk geëngageerde beleid naar een meer op proces gericht beleid. De aanbevelingen inzake processen van beleid zijn dan ook gericht op meer transparantie en efficiëntie van beleid. Met duidelijke afspraken en werkwijzen inzake 'management' kan de aandacht terug naar de inhoudelijke aspecten van stedelijke vraagstukken gebracht worden. Immers, met goed georganiseerd beleid zijn daarom de inhoudelijke vragen nog niet opgelost. De multidisciplinaire theoretische omkadering start van perspectieven uit stedenbouwkunde en bestuurswetenschappen, en tracht voorstellen voor meer 'effectieve sturing' te formuleren om een verbeterde ruimtelijke kwaliteit³ te bekomen. Bij stedelijke vraagstukken gaat het immers vaak om belangrijke investeringen die relatief schaarse financiële middelen langdurig vastleggen. De effecten van een beslissing (en investering) zijn vaak niet te overzien, maar de keuzes zijn genomen met de hoop om meerwaarde te realiseren. Dit kan onder meer de bevrediging van een concrete vraag zijn, maar ook een lange termijn effect inzake maatschappelijke of ruimtelijke kwaliteiten (zie ook Teisman, 1998, p. 17). In de beleidsaanbevelingen worden een aantal procesregels voor goed overleg voorgesteld. Deze zijn ingegeven door het karakter van de stedelijke problematiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het is de schaal en de aard van de vraagstukken die zich voordoen in het stedelijk weefsel van Brussel die bepaalde overlegmechanismen vereisen of zinvol laten verschijnen.

De titel en vraag 'Brussel volwassen?' verwijst naar het ruim vijftienjarig bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als afzonderlijke entiteit voor ruimtelijke ordening. Na enige kinderziektes en aanvangsmoeilijkheden door institutionele verandering, mag na deze aanloopperiode een zekere maturiteit en ervaring verondersteld worden inzake stedenbouwbeleid. Het onderzoek wil nagaan of ook vormen van overleg en beleidsparticipatie reeds deze volwassenheid vertonen en Brussel duidelijke standpunten inzake ruimtelijke kwaliteit kan tonen.

1.4. Werkwijze en intermediaire resultaten

Het onderzoek kent verschillende fases. Deze kunnen volgens de methode en finaliteit onderscheiden worden in (a) een inductieve, algemeen verkennende fase gekoppeld aan een eerste deductief theoretische oriëntatie; (b) een lange fase van empirisch onderzoek (met twee specifieke praktijkcases) alsook de opvolging van vormen van stedelijk debat; (c) een fase van terugkoppeling en ontwikkeling van theoretische modellen en analyse, alsook een fase van ontwikkeling van praktijkgerichte beleidsaanbevelingen. Voor de doctorale studie volgt hierop een tweede fase van empirisch onderzoek en een afrondende fase van analyse en synthese.

³ 'Ruimtelijke kwaliteit' is vaak niet eenduidig vast te stellen. In het compacte Brussel gaat het om maximale bruikbaarheid van de schaarse gronden. Selectiecriteria voor ruimtelijke ingrepen is vaak de complementariteit of strijdigheid tussen voorzieningen in termen van ruimteclaims.

(a) Inductieve, verkennende fase gekoppeld aan een deductief theoretische oriëntatie

Een eerste, verkennend gedeelte geeft een beschrijving van centrale stedelijke vraagstukken, alsook een overzicht van actoren en instrumenten van stedelijk beleid. Deze fase combineert verschillende pistes en werkwijzen, zo is onder meer een analyse van het juridische kader uitgevoerd en een inductieve studie van een veelheid van symptomatische⁴ cases (onder meer door een aantal verkennende interviews met sleutelactoren en door documentanalyse). Parallel is via literatuurstudie een eerste theoretische oriëntatie ontwikkeld om kernbegrippen te kunnen situeren in een context van stedenbouw en planning. Belangrijke resultaten uit deze eerste fase zijn schriftelijk weergegeven in het onderzoeksrapport dat na één jaar werking werd voorgelegd aan het begeleidingscomité van het onderzoek: Kuhk A. (2002) *Onderzoek naar participatie aan beleidsprocessen, toegepast voor stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel: Departement Architectuur Sint-Lucas, 86 p. Met deze eerste fase van onderzoek konden een aantal onderzoeksvragen gespecificeerd worden en kon een beschrijving van de context van stedelijke planning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgemaakt worden.

De belangrijkste bevindingen uit deze fase kunnen als volgt worden omschreven:

- Juridische analyse: Brussel heeft een lange traditie in planning en een sterk ontwikkelde regelgeving, vergeleken met andere Europese hoofdsteden. Al in het gewestplan van 1979 speelt participatie een belangrijke rol in processen van planning. De destijds ontwikkelde ‘overlegprocedure’ waardoor bij elke afwijking van het gewestplan zowel burgers als ‘koepels’ gehoord worden, kan in die tijd ook international zeker als vernieuwend beschouwd worden. De overlegcommissie bestaat vooral uit ambtenaren die een advies formuleren voor het verkozen college dat beslist. Publieke participatie en consultatie zijn voortaan opgenomen in het stedelijke beleid op supra-lokaal en lokaal niveau. De juridische analyse neemt een aantal centrale elementen van het wetgevend kader onder de loep, zo onder meer de stedenbouwordonnantie van 1991, de wetgeving inzake wijkcontracten, maar ook bijvoorbeeld de richtlijnen die zijn opgenomen in de gewestelijke planning.

Aan de hand van de juridische analyse is een eerste inventaris van actoren en stedelijke instrumenten opgemaakt. Al snel is echter duidelijk dat dit overzicht slechts een breukdeel van de daadwerkelijke betrokkenheid van actoren weergeeft. Naast de formeel geregelde vormen van beleidsparticipatie zoals bijvoorbeeld openbaar onderzoek, kent Brussel een veelheid aan ad hoc initiatieven die door of buiten de overheid om zonder veel formeel kader in het leven geroepen worden. Om deze vormen van ‘zelf-organisatie’ in kaart te brengen, is daarom al snel overgegaan naar een tweede onderdeel uit het inductief onderzoek, namelijk de ontwikkeling van symptomatische cases. Resultaten van de juridische analyse zijn opgenomen in het eerste onderzoeksrapport.

Uit de juridische analyse en de studie van gewestelijke planning kan bovendien worden opgemaakt dat de ‘ruimtelijke planning’ in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest veelomvattend geïnterpreteerd is. Eerder dan een sector die bij andere sectoren *aansluit*, start de benadering van

⁴ Symptomatisch in de zin van ‘kijken naar de verschijnselen, waaraan men een zaak die nog enigszins verborgen is, herkent; niet naar de oorzaken’.

ruimtelijke planning van een bovengeordend perspectief dat andere sectoren *insluit*. Een territoriale analyse toont echter dat de planning vooral met de vijfhoek en delen van de 19^{de} eeuwse kroon (en in veel mindere mate met de 20^{ste} eeuwse kroon) begaan is.

De studie van het stedelijk instrumentarium en vormen van overleg vanuit de jurisdictie toont verder dat vooral op lokaal vlak er in het vijftienjarig bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld zijn voor bouw- en stedenbouwprocessen in een dichtbebouwd weefsel, die technisch steeds meer ingewikkeld zijn. In eerste instantie zijn hier de (inmiddels weliswaar terug afgeschafte) initiatiefwijken en de wijkcontracten te noemen. Vooral bij dit laatste zijn een aantal belangrijke pogingen inzake formalisering van beleidsparticipatie ondernomen om een grote diversiteit van actoren samen te brengen. Bij bovenlokale projecten kunnen deze pogingen veel minder (althans niet op een continu structurele manier) of zelfs helemaal niet teruggevonden worden.

- Symptomatische cases: In de exploratieve fase zijn een twintigtal sites bestudeerd. Het gaat om zeer uiteenlopende stedelijke vraagstukken, zowel in de vijfhoek als de 19^{de} en 20^{ste} eeuwse kroon. Er zijn onder meer sites opgenomen waar een bestemmingswijziging ter discussie staat, sites die als 'stadskanker' kunnen worden beschreven, sites die de gewestelijke planning als 'hefboomgebied' noemt of sites die voor wijkcontracten en andere lokale initiatieven geselecteerd zijn⁵. Bij de studie van de sites valt op dat de omvang van de site, de mogelijke (ook financiële) impact op lokaal en/of bovenlokaal niveau en het aanwezige conflictpotentieel niet in een eenduidige relatie kan worden gebracht. Het al dan niet verschijnen op de politieke agenda of in het stedelijk debat wordt bepaald door een veelheid van factoren. De graad en het succes van de ontwikkelde beleidsparticipatie lijken onder meer samen te hangen met de houding en het initiatief van lokale overheden, de aanwezigheid van sociaal-cultureel kapitaal, macro-variabelen zoals de economische conjunctuur, maar ook micro-elementen zoals de persoonlijkheid en het optreden van individuen.

In eerste instantie is bij de symptomatische cases via documentanalyse getracht een overzicht te bekomen van actoren die betrokken zijn bij stedelijk debat en de ontwikkeling van sites. De inzet van stedelijke instrumenten en diverse middelen om te participeren aan stedelijk beleid zijn verder uitgediept in verkennende interviews met sleutelfiguren. Uit de analyse van symptomatische cases komt duidelijk naar voor dat het spectrum van actoren dat betrokken (wil) zijn bij stedenbouwbeleid veel ruimer is dan wat formeel wettelijk geregeld is. Nog belangrijker echter blijkt de vaststelling dat de bestaande jurisdictie in slechts weinig gevallen overeenkomt met de schaal en de aard van de problemen die zich in het stedelijk weefsel in Brussel voordoen. In de wetgeving wordt de indeling in administratieve entiteiten gevolgd (gewest en gemeenten), terwijl de stedelijke problematiek zich vaak enerzijds als gemeente- of gewestoverschrijdend manifesteert, of anderzijds qua schaal net zeer kleine entiteiten betreft. In de mate dat de administratieve eenheden gewest en gemeente als gegeven grootheden beschouwd worden, zal de praktijk van

⁵ Bij deze selectie waren onder meer het Hof van Hoogstraten, de Handelskaai, Hotel Central, Wollendries, de 'Banaan' en Sint-Gorikshallen, de site van Zandstraat, Sint Laurensstraat en Lotto-toren, het Leopoldspark en de Leopoldswijk, Thurn en Taxis, de perimeters van het wijkcontract Houwaert-Bossuet, en Groenstraat mee opgenomen. Daarnaast kwamen ook de heraanleg van het Flageyplein en overstromingsbekken, de Schuman-Josaphat-tunnel, de Zuidwijk, de veeartsenschool van Kuregem, de Aumalestraat, de buurt tussen Peterbos en Molenbeek, het oud zwembad van Vorst of het NAVO-hoofdkwartier aan bod.

stedenbouwbeleid een eerder abstract karakter vertonen. Indien stedenbouwbeleid daarentegen op een flexibele manier kan ingaan op de schaal en aard van de stedelijke vraagstukken, kan ook een inhoudelijk sterk en aangepast beleid gevoerd worden. Associaties en privé spelers in de stedelijke arena hebben veelal een oriëntatie en perspectief dat beter is aangepast aan de schaal en aard van de stedelijke problematiek.

De symptomatische cases zijn de aanloop voor de selectie van specifieke cases die in een volgende fase van onderzoek nader bestudeerd worden. De mogelijkheden zijn besproken op een bijeenkomst met het begeleidingscomité. Voor de keuze van specifieke sites als diepte-cases is onder meer uitslaggevend in hoeverre er een formeel kader aanwezig is voor de ontwikkeling van de site, en in hoeverre er naast een formeel kader ook een vorm van zelforganisatie ontwikkeld is inzake beleidsparticipatie en overleg.

- Literatuurstudie: De theoretische oriëntatie is noodzakelijk om een aantal basisbegrippen en concepten te kunnen plaatsen. Zo gaat het uit het Engels geleende begrip 'actoren' voort op een idee van 'ability to act', wat kan beschreven worden als een mogelijkheid om te ageren en te interageren. Deze interactie doelt op de bewuste beïnvloeding van politiek en beleidsprocessen. De vormen en gradaties van deze (inter)actie zijn zeer uiteenlopend en hangen onder meer samen met de relatie van actoren ten aanzien van de overheid en de rol die de overheid inneemt bij een bepaalde problematiek. Het begrip 'participatie' dekt ladingen gaande van 'deelname aan verkiezingen', 'partijpolitieke activiteiten', 'informereren van burgers', over 'adviesraden', 'consultatierondes' en 'direct contact met de overheid' tot aan 'meebeslissen' en 'samenwerking', maar ook bijvoorbeeld de 'deelname aan een actiegroep of demonstratie'. De specificatie van dit containerbegrip is gegeven in het eerste onderzoeksrapport.

Uit de literatuurstudie blijkt dat de door Arnstein ontwikkelde 'ladder of participation' veel opvolgers kent, maar inmiddels ook heel wat nuancerings of contestaties. In de hoofden van bewoners en 'stadsgebruikers' is de notie van Arnstein nog vrij pertinent aanwezig. In planning zijn met Innes, Forester en Healey een aantal vernieuwende ideeën rond de zogeheten 'collaborative planning' ontwikkeld. Perspectieven van interactief beleid en netwerksturing in de bestuurswetenschappen sluiten hierbij gedeeltelijk aan. In dit onderzoek is aangetoond dat de vraag naar participatie aan beleid in moderne westerse democratieën reeds sinds de jaren 1950 in een cyclische beweging aanwezig is. Volgens de tijdsgeest en middelen hebben overheden hier verschillend op gereageerd. Vormen van samenwerking en participatie verschillen qua impact, ook voor het imago van de overheid.

Citizen control	Citizen power
Delegated Power	
Partnership	
Placation	Tokenism
Consultation	
Informing	
Therapy	Non-participation
Manipulation	

Tabel Ladder of citizen Participation, volgens Sherry Arnstein, 1969

In een eerste literatuuronderzoek is een veelheid van begrippen en betekenissen in kaart gebracht. Verder is het ook een poging om een aantal modelmatige benaderingen te selecteren als invalshoek voor het onderzoek, zo onder meer de uit de stedenbouwkunde gekende modellen van 'communicative planning'.

(b) empirisch onderzoek van twee specifieke praktijkcases en studie van stedelijk debat

Een tweede fase van de studie is het empirisch onderzoek van twee praktijkcases (Europawijk en Brabantwijk) en de opvolging van diverse vormen van stedelijk debat. Belangrijke resultaten uit deze tweede onderzoeksfase zijn onder meer opgenomen in volgende publicaties en rapporten:

- Kuhk A. (2002) *Behind closed doors? The excuse of safety! The development of the European Capital in Brussels*, Gepresenteerd voor de tweede Euro-conference 'The European City in Transition', Bauhaus University Weimar, 8-9 November 2002, 28 p. <Europawijk>
- Kuhk A. (2002) *Layers of use in urban planning: conflict management in the development of the European Quarter in Brussels*, Gepresenteerd voor de Uso-built conference Doctoral School Lausanne, 28-30 November 2002, voor de workshop 'The Post-Industrial Landscape', 10 p. <Europawijk>
- Kuhk A. (2003) *Actors and Spaces in the European Quarter in Brussels: Dealing with complexity of Urban Development*, gepresenteerd in Workshop 6, bij de AESOP-conferentie te Leuven, 10 juli 2003 <Europawijk>
- Kuhk A., Stellingwerff M. (2003) *Local report Brussels: Strategic Frameworks*, Brussels: Departement Architecture Sint Lucas <Brabantwijk>
- Kuhk A. (2003), *Activiteitenverslag over het onderzoek naar participatie aan beleidsprocessen, toegepast voor stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, situering van de verschillende cases*, Brussel: Departement Architectuur Sint-Lucas, Onderzoeksrapport voorgelegd aan het begeleidingscomité van het onderzoek <Europawijk en Brabantwijk>
- Kuhk A. (2003) *Co-production in Urban Planning: Metropolitan Governance in Brussels Capital Region. General Research Structure for the Doctoral Study*, Voorstelling van het onderzoeksplan en de selectie van cases, gepresenteerd voor de Uso-built conference Doctoral School Turino, 14 februari 2003, voor de Workshop 'The post-industrial Landscape' <Europawijk en Brabantwijk>

Daarnaast zijn de resultaten ook in diverse onderwijsmiddens getoetst:

- 15 November 2002: 'De Europese invloed', lezing voor studenten van het Departement Architectuur Sint-Lucas in het kader van het 'Brussels!'-jaartheme (1 uur)
- 16 Oktober 2003: Gastlezing voor de lessen 'Stadssociologie' van Prof. A. Martens aan de K.U.Leuven, Onderwerp: 'Types van stedelijke interventies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' (2 uur)
- 6 November 2003: Gastlezingen voor de 'Masters of Landscape Architecture' in de Erasmus Hogeschool Vilvoorde (in totaal 6 uur), Onderwerpen: 'Spatial development of Brussels: urban fringes and fractures', 'Sites of regional importance: spatial and political development of the European Quarter', 'Local interventions: neighbourhood contracts and competing programmes'
- 4 December 2003: Staff seminar voor de KUB, onderwerp: 'Recht van Spreken in Stedenbouwbeleid Brussel: Types van Stedelijke Interventies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' (1 uur)
- 15 December 2003: Onderzoeksseminarie over Stedelijk Beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Departement Architectuur Sint-Lucas, 1 uur)
- 18 December 2003: Lezing over wijkcontracten (Departement Architectuur Sint-Lucas, 1 uur)
- 12-22 April 2004: Diverse bijdragen over wijkcontracten en sites van gewestelijk belang in het kader van de workshop 'Dealing with Boundaries: Opportunity or Necessity? Enriching Boundaries for Multi-layered cases: Schaarbeek/ BXL' in het kader van een Intensive Programme (EU, Socrates, georganiseerd aan het Departement Architectuur Sint-Lucas)

- Casestudies: De keuze voor de cases valt op twee verschillende types van stedelijke interventies, namelijk sites van gewestelijk belang en wijkcontracten. Exemplarisch zijn hier de Europawijk (als site van regionaal belang) en de Brabantwijk (als voorbeeld van een wijkcontract) onderzocht. In deze multi-case benadering worden aspecten van co-productie van verschillende plannings-instrumenten vergeleken. Centrale elementen zijn schematisch weergegeven op de volgende pagina.

Voor de diepte-cases wordt evenals voor de symptomatische cases gestart van een documentanalyse. De bronnen voor analyse omvatten literatuur over de specifieke sites, beleidsnota's over de stedelijke instrumenten, onderzoeksrapporten, studies en plannen over het bestudeerde gebied en verslagen van vergaderingen van diverse overlegcommissies. Zodoende bekomen we reeds een beeld van de bandbreedte van betrokken actoren en hun discours. Er wordt nagegaan hoe verschillende actoren de probleemstelling en doelgroepen voor de sites definiëren, en op welke manieren zij samenwerken. In beide cases wordt deze analyse aangevuld door diepte-interviews met sleutelactoren. De bevindingen uit de documentanalyse zijn hier getoetst.

	Type A Interventie: Wijkcontracten	Type B Interventie: Sites van regionaal belang
Voorbeeldcase	Brabantwijk	Europawijk
Bandbreedte van het instrument	Lokaal: sites voor wijkcontracten omvatten deelgebieden binnen een gemeente (circa 15-20 huizenblokken), vooral lokale impact	Supra-lokaal: sites zijn vaak gemeenteoverschrijdend, maar daarom van omvang niet noodzakelijk groter dan sites voor wijkcontracten, wel qua impact (regionaal of bovenlokaal) ⁶
Juridisch kader voor co-productie	De ordonnantie van 7 oktober 1993 bepaalt een aantal minimumvoorwaarden voor de samenstelling van de algemene wijkvergadering, de Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling en de inrichting van openbaar onderzoek. De samenstelling en minimale frequentie van bijeenkomst van de commissie worden in latere wetgeving verder gedetailleerd.	Geen uitgewerkt formeel kader voor samenwerkingsverbanden, zelfs geen minimale vereisten bij dit type van stedelijke interventie. Wel gebonden aan meer algemene bepalingen zoals de inrichting van openbaar onderzoek.
Spectrum van betrokken actoren	In de eerste plaats lokale actoren, in principe met een evenredige verdeling in overheid en non-overheid.	In de eerste plaats gewestelijke overheden, maar ook lokale actoren zoals gemeentelijke diensten en belangenorganisaties. Vaak ook dominante aanwezigheid van privé actoren zoals investeerders en projectontwikkelaars.
Types van daadwerkelijke samenwerking (centrale instrumenten onderstreept)	<ul style="list-style-type: none"> - Open Algemene Wijkvergaderingen (op initiatief van de gemeente) - <u>Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling</u> (bepaald naar samenstelling en frequentie van bijeenkomst) - Openbaar onderzoek voor de basisstudie en het finaal voorstel - Vormen van informeel overleg 	<ul style="list-style-type: none"> - Openbaar onderzoek bij het opstellen van de gewestelijke planning - Overleg met de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie (algemene adviezen) - <u>Vooraf ad hoc commissies op initiatief van overheid en non-overheid, sterk verschillend qua samenstelling en gewicht</u> - Vormen van informeel overleg

Tabel: Vergelijking van de types van stedelijke interventies die als case bestudeerd worden

⁶ Bovendien zijn deze sites vaak 'onbewoond' en vereisen door hun grootschalige impact dat de programmering en realiseringstrategie eerst gebeurt door de gewestelijke overheid en belangengroepen in relatie tot de gewestelijke beleidsopties.

In het geval van het wijkcontract worden via participerende observatie en actieonderzoek (in het kader van een Leonardo da Vinci- project) bijkomende inzichten bekomen. Dit actieonderzoek behandelt het vraagstuk van publieke participatie bij lokale projecten, en in tweede instantie de inzet van ICT ter bevordering van overleg⁷.

Uit de verschillende pistes van analyse is een tijdslijn opgesteld. Deze geeft de ontwikkeling van diverse discours weer. Dit zijn de verschillende perspectieven inzake definiëring van de site-specifieke problematiek. In deze tijdslijn zijn naast discours ook het ontstaan van organisaties, de ontwikkeling van plannen, studies en concepten alsook de specifieke inbreng van verschillende actoren mee opgenomen. De diepte-cases zijn tevens pilootstudies voor het doctorale onderzoek.

Een eerste belangrijke vaststelling van de case-studies is het bestaan van een blijvend grote participatiebereidheid van de bewoners alsook van diverse associaties. Hajer merkt hierbij op: *'In zekere zin is het bijzonder dat burgers nog steeds naar inspraakavonden komen. Er is geen sprake van een goede uitwisseling van gedachten: het feit dat ambtenaren of bestuurders alles wat ze hebben gehoord 'meenemen' in hun overwegingen maar zelden verantwoording afleggen, roept ook cynisme op.'* (Hajer, in: : Van der Heijden, Schrijver, 2002, p. 81). Brussel heeft een belangrijk potentieel aan geëngageerde bewoners en associaties. In beide wijken is een sterk associatief weefsel geobserveerd. Vaak bouwt het 'politiek kapitaal' voort op bestaand sociaal-cultureel kapitaal. Zo zijn er in de Brabantwijk bijvoorbeeld vertegenwoordigers van diverse sociaal-culturele verenigingen die zich geroepen voelen om ook deel te nemen aan de Plaatselijke Commissie voor Geïntegreerde Ontwikkeling binnen het wijkcontract. De keerzijde van deze tot enig optimisme stemmende participatiebereidheid is, dat het 'Frankenstein'-fenomeen in zekere mate aanwezig is. Het zijn vooral de reeds bestaande associaties die een bijkomende opdracht aanvaarden, die terug rond de tafel komen zitten, alleen gaat het deze keer niet over sociaal-culturele vragen maar over ruimtelijke kwaliteit. Men kan zich hierbij afvragen in hoeverre een 'knowledge gap' aanwezig is tussen deze geëngageerde groepen en de bredere bewonersgroepen. Bij de wijkcontracten tracht de overheid op een structurele manier dit risico te bestrijden door de in wezen voor iedereen toegankelijke 'algemene wijkvergaderingen' in te richten.

Een tweede belangrijke vaststelling is dat de rol van de civil society in Brussel zich vaak op de overgang tussen 'geconsulteerd' en 'actief adviserend en interactief' bevindt, wat volgens een aantal kritische stemmen dus maar net 'participatie' genoemd kan worden. Een aantal organisaties die reeds langer bestaan, hebben wel stemhebbende posities kunnen bekomen. Deze posities zijn ontwikkeld in het kader van formele overlegprocedures (onder meer de vertegenwoordiging in de GOC).

De ontwikkeling van discours en dus de definiëring van probleemstelling, doelgroepen en middelen blijkt onlosmakelijk verbonden te zijn met de ontwikkeling van specifieke organisaties. Zo is bij de ontwikkeling van de Europawijk -die over een periode van nagenoeg vijf decennia bestudeerd is- vastgesteld dat nieuwe richtingen qua discours veelal een vernieuwing in het landschap van actoren

⁷ Zie ook STELLINGWERFF, M., KUHK, A. (2004) *3D/4D Communication Tools for Facilitators in Public Participation, Architecture in the Network Society* [Paper for the 22nd eCAADe Conference Proceedings / ISBN 0-9541183-2-4] Copenhagen (Denmark) 15-18 September 2004, pp. 593-600

betekende. Nieuwe organisaties brachten vaak nieuwe discours aan. Veel minder frequent is een discousswissel binnen een organisatie vastgesteld.

Samenwerkingsverbanden die ad hoc ontstaan, brengen vaker actoren samen die een zelfde discours delen. Gezien voor de sites van gewestelijk belang nagenoeg geen formeel kader voor overlegprocedures bestaat, zijn de deliberaties die hier tot stand komen vaak een samenwerking van actoren die het reeds eens zijn over het soort probleem, doelgroep en de in te zetten middelen. Het gamma mogelijke oplossingen is daarom vaak uni-directioneel en beantwoordt slechts weinig aan de complexiteit van stedelijke vraagstukken. Indien hier op een formele manier gevraagd zou worden dat actoren met verschillende perspectieven samen zitten, zouden ook de aangereikte oplossingen meer rijkdom vertonen. Dit is uiteindelijk een voorwaarde voor een hogere ruimtelijke kwaliteit op lange termijn.

Er kan evenwel niet van uitgegaan worden dat een formeel kader voor overleg tussen actoren met verschillende discours bij wijze van 'imperatief voorschrift' tot vruchtbare resultaten leidt. Een formeel kader tekent een aantal voorwaarden uit voor het overleg, maar de invulling bij concrete stedelijke sites kan alsnog sterk verschillen. Opnieuw spelen ter plaatse ook micro-elementen zoals het persoonlijk initiatief en de invloedsfeer van bepaalde individuen, en meso-elementen zoals het bestaande sociaal-cultureel kapitaal een rol. Een formeel kader kan een aanzet geven om actoren met verschillende discours te laten bijeenkomen. Deze vaststellingen en hypothesen worden verder uitgewerkt in het doctoraat en bestudeerd voor hun effect inzake ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteiten.

- Opvolging van stedelijk debat: In deze tweede fase van onderzoek zijn parallel aan de case-studies eveneens een aantal vormen van stedelijk debat nader bekeken. Hierbij zijn onder meer volgende debatmomenten bestudeerd: initiatieven van Studio Open Stad, de conferentie van Willem Draps in de Résidence Palace, de persconferentie van het kabinet De Donnée over de richtlijnen Brussel-Europa, middagen van de planning ingericht door het gewestelijk bestuur ruimtelijke ordening, de Bruxel Glocal conferentie met medewerking van Citymined, de voorstelling van het Witboek stedenbeleid door Cosmopolis-VUB, discussies over wijkcontracten aan het CIVA en ingericht door het GSSO, diverse initiatieven van BRAL, de discussie rond 'urban regimes' met E. Swyngedouw aan de K.U.Brussel, het initiatief van de 'stadssafari' in samenwerking met VRP en O2 consult, de ISURU-avonden over Brussel, etc.

Bij deze verschillende debatmomenten valt op dat er relatief weinig overlapping bestaat qua publiek. Er ontstaan - ook indien het een zelfde stedelijk vraagstuk betreft - verschillende kringen van actoren *naast* elkaar. Bij verschillende vormen van stedelijk debat worden met andere woorden verschillende segmenten van de stedelijke arena aangesproken. Een opsplitsing van het publiek ontstaat onder meer tussen overheid en non-overheidsactoren, Franstalige en Nederlandstalige actoren, cultureel en/of economisch kapitaal, academische middens of privé-sector, etc. Voor een rijkere analyse van stedelijke vraagstukken wordt voorgesteld om deze schijnbaar evidente opdeling vaker te doorbreken en een diversiteit van discours bijeen te brengen. Slechts weinig initiatieven tot stedelijk debat beogen dit en slagen in dit opzet.

(c) Ontwikkeling van theoretische modellen en praktijkgerichte beleidsaanbevelingen

Op basis van de resultaten van de case-studies worden twee pistes verder uitgewerkt. Enerzijds wordt een situering in theoretische modellen ontwikkeld. Deze piste vindt in eerste instantie zijn opvolging in de doctorale studie. Anderzijds wordt vanuit de case-studies, zowel de diepte-cases alsook de symptomatische gevalstudies uit voorgaande fase, de terugkoppeling ontwikkeld naar de beleidsprocessen om een aantal beleidsaanbevelingen te formuleren. Voorliggend rapport is hiervan het resultaat.

- Ontwikkeling van theoretische modellen: De gegevens uit de twee case-studies worden in een verdere fase van onderzoek op basis van bijkomende literatuurstudie in verband gebracht met onder meer het theoretisch model van 'Advocacy Coalitions' van Paul Sabatier. De discours van verschillende actoren van de Europawijk en de Brabantwijk wordt vergeleken inzake definiëring van de probleemstelling, van de doelgroepen, van het gebruik van middelen, etc. De resultaten van deze vergelijking kunnen worden nagelezen in Kuhk A. (2004) '*Co-production and Advocacy Coalitions in Urban Planning of Brussels Capital Region*', gepresenteerd voor de IRSPM VIII-conferentie in Budapest, Session C 'International Outlooks on Implementing Public Policy', 29 p. In een verdere stap, mede een onderdeel van de doctorale studie, wordt nagegaan in hoeverre de bestaande samenwerkingsverbanden actoren met verschillende dan wel hetzelfde discours samenbrengen. De probleemstelling is opgenomen in een verslag voor de onderzoekscommissie van de doctorale studie (zie Kuhk A. (2004) '*Co-production in urban policies in the Brussels Capital Region, Emergence and dynamics of actual collaboration in complex urban projects*', intern verslag). Hier wordt tevens een evaluatie van de keuze van pilootstudies gegeven.

- Ontwikkeling van praktijkgerichte beleidsaanbevelingen
Ook voor de ontwikkeling van beleidsaanbevelingen was een bijkomende literatuurstudie richtinggevend. De structuur en het opzet van de beleidsaanbevelingen worden in '1.6. Opzet en structuur van het rapport' voorgesteld.

1.5. Relevantie van het onderzoeksproject

Het onderzoek geeft een overzicht en analyse van de bestaande instrumenten inzake interactief stedenbouwbeleid voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Actuele theoretische discours worden onderzocht in relatie tot de effectieve ontwikkeling van beleidspraktijk inzake stedenbouw. Uit deze analyse komen een aantal beleidsaanbevelingen voort.

Publieke participatie aan beleidsprocessen is een onderwerp dat -hetzij in academische middens als theoretisch model en onderzoeksthema, hetzij als vraagstuk in de beleidspraktijk- geregeld aan bod komt. Het is een onderwerp dat voor het domein stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door verschillende actoren echter zeer uiteenlopend gepercipieerd wordt. De (hernieuwde) belangstelling voor dit thema komt onder andere voort uit de bekommernis om kwalitatief hoogstaande beleidsvoering die zowel een antwoord wil bieden voor toenemende professionalisering alsook vermaatschappelijking van het beleid. Beleidsvoerders worden uitgedaagd om de versterkt professionele beleidsvoering (van binnenuit) te koppelen aan het vraagstuk van interactief beleid (naar of van buiten). De publieke verantwoording van de beleidsontwikkeling of legitimatie van beslissingen situeert zich op het knooppunt van deze twee ontwikkelingen waarbij de efficiëntie en professionalisering van het beleid onder de loep genomen wordt en terzelfder tijd gestreefd wordt naar betere toegankelijkheid van het beleid. Grote delen van het beleidsproces, van bij de definiëring van het probleem, de keuze uit beleidsalternatieven, de uitvoering van programma's tot bij de evaluatie van beleidseffecten worden getoetst in de interactie tussen onder meer beleid en burgers.

Als beleidsgericht onderzoek beoogt deze studie een beter begrip van de stedenbouwkundige transformaties in Brussel en van de mate waarin de publieke participatie daarin een rol speelde of niet. Het project combineert onderzoek en evaluatie van de bestaande participatiestructuren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met het onderzoek van de theoretische modelvorming over eventuele beperkingen en uitdagingen van een participatief beleid. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat de arena voor stedenbouw een veelheid aan actoren. Naast gemeentelijke en gewestelijke instanties zijn ook investeerders, diverse belangengroepen en actiegroepen betrokken. Tot nu toe is er geen systematisch onderzoek verricht naar participatie aan stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ruimtelijke Ordening is een belangrijke gewestmaterie en de ontwikkeling ervan heeft gevolgen op lange termijn. Het beschrijven, begrijpen en verklaren van causale mechanismen in de ruimtelijke ontwikkeling heeft belangrijke implicaties voor de ruimtelijke kwaliteiten van de stad.

Wat in detail voor de diepte-cases geanalyseerd wordt als 'model van participatie', is tevens ter discussie gesteld op internationale conferenties. Het onderwerp publieke participatie immers wint ook op internationaal vlak de laatste jaren aan terrein. Het beleidsgericht onderzoek vormt tevens het uitgangspunt voor een sterker theoretisch onderlegde doctorale studie. Vanuit de hier getoetste modellen kan eveneens een return voor de concrete ontwikkeling van stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verwacht worden.

1.6. Opzet en structuur van het rapport

Het eindrapport bestaat uit zes hoofdstukken. Na een korte situering van het onderzoek en voorlopige onderzoeksresultaten in hoofdstuk 1, wordt in hoofdstuk 2 een bondig overzicht van 50 jaar planning gegeven. In de hoofdstukken 3 tot 5 ontwikkelen we een aantal afzonderlijke beleidsaanbevelingen, startend vanuit drie verschillende invalshoeken. Deze gaan voort op de resultaten uit empirisch onderzoek, zoals voorgesteld in '1.4. Werkwijze en intermediaire resultaten'. Hoofdstuk 6 bevat de terugkoppeling van empirie en beleidsaanbevelingen naar theorie- en praktijkgeoriënteerde probleemstellingen, en formuleert een aantal perspectieven voor bijkomend onderzoek.

Gezien reeds bij de formulering van de probleemstelling duidelijk gesteld was, dat de studie beoogt om perspectieven uit stedenbouw en bestuurswetenschappen te combineren, lijkt het ons zinvol - alvorens de meer procesmatige beleidsaanbevelingen te formuleren- om een aantal elementen uit de stedelijke ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan te halen. Voor een beter gefundeerde inhoudelijke situering van de voorgestelde processen voor goed overleg, willen wij in hoofdstuk 2 daarom een aantal aspecten uit de ontwikkeling van de plandoelen alsook actuele stedelijke vraagstukken toelichten. Deze komen voort uit de analyse van cases, uit overleg met de promotoren, uit de documentanalyse, uit interviews, uit de observatie van de beleidsagenda alsook uit de analyse van onderwerpen van stedelijke debatmomenten.

De hoofdstukken 3 tot 5 tonen verschillende invalshoeken voor de ontwikkeling van interactief stedenbouwbeleid in het BHG. Hier worden een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd die ingaan op de processen van beleid en de relaties tussen de actoren in stedenbouw. Deze zijn veelal geïllustreerd met concrete stedelijke vraagstukken uit het Brusselse. In dit gedeelte komen onder meer volgende vragen aan bod:

- Welke plaats neemt de overheid in ten aanzien van andere actoren?
- Hoe kunnen doelgroepen en deelnemende actoren van stedenbouwbeleid bepaald worden?
- Hoe verhouden zich verschillende institutionele niveaus, instrumenten van stedenbouw, fasen in stedenbouwbeleid en sectoren ten opzichte van elkaar?

De concrete beleidsaanbevelingen gaan voort op de vaststellingen die in de verkennende en empirische fase van onderzoek gemaakt zijn. Elke aanbeveling is een voorstel dat aansluit bij onze visie op de feiten, dewelke in voorgaande fases geconstateerd werden. Voor sommige vraagstukken worden verschillende alternatieven voorgesteld. De beleidsaanbevelingen zijn voorstellen betreffende de rol van de overheid, de mogelijkheden inzake draagvlakverbreding van beleid en de inhoudelijke ontwikkeling van stedenbouwbeleid volgens de aard en schaal van de vraagstukken in het Brusselse. De aanbevelingen trachten zodoende een antwoord te bieden voor de oorspronkelijke observaties: de vraag naar professionalisering van beleid, de tendens van vermaatschappelijking en de toename van complexiteit bij stedelijke vraagstukken.

De beleidsaanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek naar co-productie in stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn in eerste instantie gericht tot gewestelijke beleidsniveaus, dus zowel de huidige regering, parlementaire commissies rond stedelijke vraagstukken alsook de gewestelijke administratie inzake ruimtelijke ordening. Ook een overlegorgaan zoals de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie mag zich hierbij aangesproken voelen. Daarnaast zijn ook de gemeentelijke diensten inzake Ruimtelijke Ordening alsook gemeentelijke overlegorganen een doelgroep voor de beleidsaanbevelingen. De resultaten van dit onderzoek zijn tot op zekere hoogte ook van interesse voor de diverse partners van het beleid in stedenbouw, zoals bijvoorbeeld organisaties uit het middenveld, belangenvertegenwoordigers, drukkingsgroepen, etc.

In de hoofdstukken 3 tot 5 werd een analyse ontwikkeld voor drie domeinen en subdomeinen:

- Roldiversificatie bij de Brusselse overheden
 - Aspect 'Kader en visie': De overheid als regulerende wetgever, conditionerend of faciliterend,
 - Aspect 'Projectontwikkeling en beheer': De overheid als expert en coördinator,
 - Aspect 'Communicatie en procesbegeleiding': De overheid als initiatiefnemer of moderator.
- Draagvlakverbreding en hiërarchie van betrokken belang
 - Scenario 1: Impact van betrokken actoren: model van basisinspraak,
 - Scenario 2: Impact van stedelijke projecten: model van overheidsinterventie,
 - Modelvergelijking en conclusie.
- Geïntegreerde stedenbouw voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
 - Aspect 'Sectorintegratie' (gewestintern; tussen gewest- en gemeenschapsmaterie),
 - Aspect 'Schaalintegratie' (horizontaal gewestoverschrijdend, vertikaal niveau- overschrijdend),
 - Aspect 'Instrumentele integratie',
 - Aspect 'Temporele integratie en feedback'.

Tot slot worden in hoofdstuk 6 de concrete beleidsaanbevelingen gekoppeld aan het meer algemene debat over enerzijds verschuivingen in het democratisch bestel (overgang van representatief naar participatief?) en anderzijds over de positionering van de overheid (spanning tussen top down en bottom up?). In dit laatste hoofdstuk zijn eveneens een aantal agendapunten genoteerd die een richting kunnen aangeven voor verder onderzoek.

2. Stedenbouw inhoudelijk: vijf decennia ontwikkeling en tendensen

2.1. Plandoelen na 1945: Groei 'naar' het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In bijna zes decennia planning zijn de doelstellingen en de visie inzake mogelijkheden (en 'plichten') van planning sterk gewijzigd, dit zowel in België alsook in Brussel, en in de entiteit die we vandaag als 'Brussels Hoofdstedelijk Gewest' kennen. Behalve de inhoud van planning en stedenbouw, en het al dan niet werken vanuit sterke visies en concepten, is gaandeweg ook de rol van de overheid en de relatie tot andere actoren in de stedelijke arena gewijzigd. Onderstaand overzicht geeft een aantal centrale elementen van de plandoelen (1) alsook de relatie tussen de verschillende, bij beleidsbeslissingen betrokken partijen (2) weer. Uit de korte samenvatting van een halve eeuw planning komt een veranderende conceptualisering van de 'buurt'(3) of 'wijk' naar voor. Dit belangrijk onderdeel van stedelijke ontwikkeling kan als '*identificatiebasis van de westerse maatschappij*', als '*planentiteit bij ontwerp*', en als '*actiebasis voor democratische besluitvorming*' gezien worden, maar is '*niet vrij van ideologische belasting*'. (Lagrou, 2000, p. 111-112).

In het overzicht onderscheiden we drie periodes: de naoorlogse modernistische fase van 1945 tot circa 1975, de anti-modernistische reactie en ontwikkeling van kleinschaligheid van 1975 tot 1990, en de ontwikkeling van structuurplanning en een identiteit voor het nieuwe, compacte Brussels Hoofdstedelijk Gewest na 1990 (gebaseerd op Lagrou, 2004).

1945-1975	Naoorlogs modernisme, maakbaarheid en afbraak-sanering: De eerste twee à drie decennia na de tweede wereldoorlog staan in het teken van het modernisme. Vanuit een overtuigd geloof in de maakbaarheid van de maatschappij worden ruimtelijke ingrepen gezien als mogelijkheid tot sturing van het samenleven. Met een sterk doorgedreven rationaliteit wordt een soort 'modelwonen' gecreëerd. Ontwerpers van hoogbouw -wat als prototype voor dit nieuwe wonen gezien werd-, ontwikkelen genormeerde standaardwoningen voor typegezinnen. Het idee van de gelijkheid tussen mensen vindt onder meer zijn vertaling in de strakke repetitie van grondplannen. De Brigittinenwijk en de Modelwijk van Braem zijn hier goede illustraties van.
1952 Noord- Zuid verbinding geopend	
1950-1958 opmaak streekplan "Centres sattesites"	
1958 Wereld-tentoonstelling Brussel	
6 jan 1958 kandidaatstelling Brussel zetel EGKS op minister-conferentie	Verder kenmerkend voor deze periode is de geplande segregatie van functies en een uitgesproken technische benadering van planning. Voor Brussel is in deze periode een belangrijke aanzet gegeven voor de superimpositie van lagen. Hele wijken van de 19 ^{de} eeuwse kroon zijn op ingrijpende wijze naar de 20 ^{ste} eeuw gebracht. Voor kansarme buurten betekent dit veelal afbraak en sanering (zie Noordwijk). Een ander belangrijk agendapunt is de aanleg van uitgebreide netwerken voor verbeterde individuele en publieke mobiliteit met onder meer de planning van 'stadsautowegen'. Dit enigszins futurologisch denken over de stedelijke ontwikkeling kende vooral een periode van bloei in periodes van hoge economische conjunctuur. De gunstige financiële situatie van de late jaren vijftin en begin van de jaren zestig liet immers toe
1962 Nationale Kaderwet Stedenbouw	
1962 start opmaak gewestplan	
1968 gemengde werkgroep KCML 1965 Plan Alpha	

17 februari 1967
APA Noordwijk
(Manhattan Plan)

financiële situatie van de late jaren vijftig en begin van de jaren zestig liet immers toe om optimistisch over de groeimogelijkheden van de stad te gaan denken. Groei is niet noodzakelijk met 'verdichting' verbonden. De ontvolking van de steden na 1945 werd als positief gezien, als een optie om de steden terug leefbaar te maken. De sociologische wijkgedachte werd verdrongen door een functionalistische benadering.

Representatie en expertise, overheid en ontwerpers centraal: De overheid treedt in deze fase op als expert ter zake in een hiërarchisch georganiseerde democratie. Inzake ruimtelijke kwaliteit implementeren politici de door ontwerpers ontwikkelde concepten op initiatief en in nauw overleg met de projectontwikkelaars. Het is met andere woorden een sterk verbond van kennis en macht. Politieke actoren halen de legitimiteit voor hun acties uit het feit dat zij door een meerderheid verkozen zijn in een representatief stelsel. Zij zijn als vertegenwoordigers van het volk dan ook de enigen die beleidsbeslissingen mogen nemen. Politieke partijen hebben een sterk profiel en ideologische kaders zijn dominant aanwezig.

In deze eerste fase werd vanuit een krachtig inhoudelijk concept en doorgedreven visie een vertaling naar concrete plannen gemaakt. De plannende overheid treedt op als expert, van initieel concept tot bij de uitvoering. De concepten verloren echter deels aan kracht door de gebrekkige uitvoering en slaagden er bovendien niet in om in een veranderde context mee te evolueren.

1969 Manifeste de
Cholère

1970
Oprichting ARAU

1971
Oprichting van de
Brusselse
Agglomeratieraad

1971
Oprichting van de
Federaties van
gemeenten in
Vlaams Brabant

1973 Oprichting
BRAL

1975 - 1990

1975 APA
Brussels vijfhoek
(buurten)

1976 Crisis in de
bouwsector

Anti-modernisme: kleinschaligheid en behoud-inbreiding: In reactie op de grootschalige planning en de strakke functiescheiding tijdens het modernisme werd in de daarop volgende vijftien jaar kleinschaligheid tot norm, wat onder meer tot uiting kwam in wedstrijden voor stadsvernieuwing. De gesloten wijkstructuur werd verheerlijkt, een fase van wijkopwaardering nam zijn intrede. In nasleep van mei '68 wordt gereageerd tegen de 'uni-dimensionele mens'. Een meer geïndividualiseerde invulling van het sociale treedt in de plaats.

Vaak waren er bij de uitvoering van de conceptueel zeer ver doorgedreven modernistische planning uit de jaren vijftig en zestig allerhande tekortkomingen, met name wat betreft de ontwikkeling van publieke faciliteiten en de aanleg van de open ruimte. Deze zijn deels te verklaren door de slechtere economische situatie in de jaren zeventig. Onderwaardering en verwaarlozing waren echter vaak het gevolg van deze onvolledige uitvoering. De wijken uit de naoorlogse modernistische periode bleken bovendien een grote concentratie aan kansarmen te herbergen. De verkavelingen met een aparte identiteit slaagden er vaak niet in om een verknoping met het bestaande stedelijk weefsel te realiseren.

In de jaren zeventig werden andere plandoelen naar de voorgrond geschoven. Het gewestplan voor Brussel van 1979 (onder Cudell, een bewind van socialisten en christen-democraten) stelden de bescherming van de huisvesting, van groene en publieke ruimtes, en van historische sites op de agenda. Onder meer Culot, Krier en

1977 Fusie van gemeenten, behalve in Brussel	Schoonbroodt maakten voor Brussel voorstellen om vanuit zeer kleinschalige ingrepen de stad een nieuwe vitaliteit te geven. Ook het discours van diverse drukingsgroepen sluit hierbij aan. Het binnenstadswonen werd terug als zijnde aantrekkelijk voorgesteld. Er is terug aandacht voor buurtontwikkeling en er ontstaat
1979 Regionaal plan Brussel	een subcultuur rond specifieke volksbuurten zoals de Marollen. De omgang met achtergestelde buurten verschuift van afbraak en sanering naar behoud en inbreiding.
1980 "Verklaring van Brussel" (M.Culot, L. Krier, R.Schoonbrodt,)	In de jaren 80 dan werd een eerder romantisch woonideaal van groene binnengebieden, maar ook van het suburbane wonen gepromoot.
1985 Grootstedelijk Plan Sint Lukas	De anti-modernistische acties door ARAU, BRAL, Inter-environnement Bruxelles, Sint-Lukasarchief e.a. kregen de uitdrukkelijke steun van de lokale Brusselse pers. Veel grootschalige ingrepen in het Brussels stedelijk weefsel voor internationale instellingen, maar ook voor het Vlaamse Gewest, werden gezien als negatief voor
1989 autonome Brusselse KCML	Brussel. Vanaf de definitieve regionalisering van 1989 werden alle initiatieven die een eigen Brussels profiel ondersteunden nadrukkelijk ondersteund. Stedenbouw nam hierbij een bijzondere plaats in.

Participatie en Consensus, het model van basisinspraak: Tegen het einde van de jaren zestig kwamen een aantal gebreken -niet enkel qua concept maar ook qua proces- van de modernistische planning naar voor. In Brussel kwam in tegenreactie een model van basisinspraak op de voorgrond. Diverse actoren buiten de overheid slaagden erin zich te organiseren, en contesteerden de planning die vanuit een sterke overheidssturing tot stand komt. Aanvankelijk werd inspraak via vertegenwoordigers van bepaalde belangengroepen gevraagd. Deze eis evolueerde gaandeweg naar meer veralgemeende modellen van basisinspraak, naar een participatief stelsel van directe democratische betrokkenheid. Het gewestplan van 1979 met de hierin opgenomen overlegprocedure was een institutionele afwijzing van de modernistische ingrepen van de jaren zestig: afwijzen van vooraf centraal vastgelegde 'eindtoestand-planning'; als hoofdbestemming determineert het wonen met afwijkingmogelijkheid na een extra procedure en de bevolking wordt op een open wijze geconsulteerd. In de jaren tachtig kwamen, naast de reeds bestaande bovenlokaal georganiseerde groepen, ook steeds meer lokale groepen op. Brussel kent ook vandaag nog een veelheid aan buurtcomités en lokaal georiënteerde sociaal-culturele organisaties. In de tweede fase staan vooral lokale en sectorale belangen centraal. Het gewicht van het verkozen beleid, van ambtenaren en meer nog van de ontwerpers van ruimtelijke kwaliteit moeten hiervoor wijken. Het beleid verdwijnt in die periode meer naar de achtergrond, is inhoudelijk minder begaan met de kwaliteit van de ruimte en legt zich eerder toe op de processen van ruimtelijke planning. Gaandeweg ontstaat een vorm van populisme waarbij het beleid minder als representant en meer als moderator van gesprekken optreedt. De vervaging van het conceptmatige en visionaire kan in verband gebracht worden met de bredere inbreng van diverse actoren: *'Door deze populistische wending van het beslissingsproces wordt de uitwerking van*

samenhangende concepten steeds moeilijker. Voor het ruimtelijk beleid heeft dit dikwijls tot gevolg dat er niet wordt opgetreden.' (Lagrou, 1994). Voor invloedrijke sites zoals de Europawijk blijft evenwel een sterke hand van de overheid bestaan.

Terzelfder tijd zijn een aantal ingrijpende structureel- institutionele hervormingen beleidsbepalend, met name het tweezijdig ontwerp voor een beter aangepaste staats- en beleidsstructuur. Enerzijds werd er -behalve voor Brussel⁸- een fusie van gemeenten doorgevoerd. Anderzijds stond de fragmentatie van het nationale niveau op de agenda. De gewest- en gemeenschapsvorming werden voorbereid. Zowel de staatshervormingen als de vraag naar basisdemocratie leiden tot decentralisatie.

1988 Gemeente-
verkiezingen

Structuurplanning: Met het model van structuurplanning, een in hoofdzaak Vlaams fenomeen, werd gezocht naar meer soepelheid in de planning en overleg met 'stakeholders'. De plannen vertonen echter vaak een hoog niveau van abstractie en zijn hierdoor in zekere zin slechts vrijblijvende modellen. Vaak wordt uitgegaan van eerder theoretische modellen, die amper getoetst zijn.

1988 studie
"Ruimte Brussel
Europa"

1989: vorming⁹
autonome
Brusselse KCML

In diezelfde periode worden er, zowel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als in Vlaanderen, een aantal specifiek aangepaste instrumenten ontwikkeld voor lokale projecten, zo onder meer de aandacht voor sociale dynamiek vanuit het Sociaal Impulsfonds of de verbetering van huisvesting, publieke ruimte en sociale ontwikkeling via de wijkcontracten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

1989 Brussels
Hoofdstedelijk
Gewest is realiteit

1990 - nu

Gewestelijke Planning/ Nieuwe identiteit voor Brussel: België wordt inmiddels geconfronteerd met de praktische doorvoering van regionalisering, waardoor ruimtelijke planning niet langer een federaal beleidsdomein is. Bij de regionaliseringsgolf in gans West-Europa hebben traditioneel centraal bestuurd landen zoals België en Frankrijk aan het laagste bestuursniveau weinig bevoegdheden¹⁰ toegekend. De feitelijke beslissingsmacht over het stedenbouwbeleid is aldus in België centralistisch gebleven, alleen nu op vlak van de gewestregeringen. In Nederland -met een traditie van decentraliseerd bestuur- hebben gemeenten een veel reëlere beslissingsmacht terzake.

1991 Stedenbouw-
ordonnantie

De kaderwet van 1962 vraagt om regionale vertalingen. Brussel krijgt deze vertaling in 1991 in de eigen stedenbouwordonnantie. Met een socialistische minister-president krijgt het nieuwe gewest eigen planningsinstrumenten. In het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan en Gewestelijk Bestemmingsplan staan bescherming van de huisvesting, aangepaste ontwikkeling van economische potentiëlen en

1993 Ordonnantie
Wijkcontracten

1994
Gemeenteraads-
verkiezingen

1995 Gewest-
verkiezingen

1995 GewOP I

1998 GBP I

1998 Ordonnantie

⁸ Sinds 1971 bestond de voor België unieke constellatie van 'agglomeratie' in Brussel met de bedoeling een aantal gemeentelijke bevoegdheden te kunnen overnemen (met een verkozen Raad en een Bestuurscollege). Deze structuur was het officiële argument om in Brussel in 1977 niet over te gaan tot een fusie van de gemeenten. In 1989 zijn de bevoegdheden van de agglomeratie overgedragen naar het Gewest. Hierdoor zijn in Brussel, anders dan in Vlaanderen of Wallonië ook ministers en staatssecretarissen bijvoorbeeld bevoegd voor taxi's of dringende hulpverlening en brandweer.

⁹ na lange discussie: Is monumentenzorg een gemeenschapsmaterie (als element van de cultuur -Vlaams standpunt) of een gewestmaterie (als onderdeel van ruimtelijke planning - Brussels standpunt)?

¹⁰ De gemeenten hebben weinig bevoegdheid en deze is dubbelzinnig: "wel vergunningen afleveren maar dan binnen strikte voorwaarden door het Gewest goedgekeurd.

over Prioritaire Actie Programma's (PAP)	<p>infrastructuur alsook de gebundelde kantoorontwikkeling centraal. De gemeentelijke ontwikkelingsplannen, die voorzien zijn in de stedenbouwordonnantie, starten slechts aarzelend. De voorrang van de gewestelijke instrumenten (GewOP en GBP) op de gemeentelijke (GemOP) is geen stimulans voor de gemeenten om de GemOP's uit te werken. De planning wordt in de jaren negentig gedomineerd door de opstelling van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (1995) en het Gewestelijk Bestemmingsplan (2001). De verschuiving in 1995 van de bevoegdheid over stedenbouw van een socialistisch minister naar een liberaal betekende ook een verschuiving in klemtonen in het beleid. Dit verschil kan duidelijk geïllustreerd worden met de planvoorzieningen voor kantoren: in 1995 kregen de gebieden rond de kantoorzones een 'verhoogde bescherming van huisvesting'. Dit werd in 2001 versoepeld naar een mogelijkheid om een aantal kantoren te vestigen per 'maas'.</p>
1999 BBP Oud-Molenbeek (PAP)	
1999 Gemeentelijke Planning	
2001 GEWOP II	
2001 GBPII	
	<p>In deze periode wordt ook een voorstel gelanceerd voor gerichte lokale ontwikkeling via initiatiefwijken en wijkcontracten (1993), alsook een eenmalig voorstel voor de inrichting van een prioritair actieprogramma.</p>
	<p>De jaren negentig betekenen een fase van institutionalisering voor een aantal drukkingsgroepen die eind van de jaren zestig tot stand gekomen waren. Uit de periode van basisinspraak van de jaren zeventig hielden we een cultuur van adviesraden over, die de aansluiting met de maatschappelijke geledingen verzekeren. Het discours van bescherming van huisvesting en kleinschalige ingrepen blijft levendig. Er ontstaan inmiddels ook een aantal nieuwe drukkingsgroepen, die zich van nieuwe media bedienen en het vraagstuk van de gespannen globaal - lokale ontwikkeling expliciet op de agenda plaatsen. Een herleving van het stedelijk debat maakt dit zichtbaar. Deze nieuwe drukkingsgroepen slagen er niet steeds in om de weg naar de overheid te vinden.</p>
	<p>Lokale belangen hebben in deze fase nog steeds een grote impact, al dient gezegd te worden dat sectorale belangen in gewicht toegenomen zijn. In de jaren negentig worden tevens een aantal mogelijkheden voor publiek private samenwerking bekeken, en vooral economische actoren winnen -zeker voor de achtergrond van meer globale ontwikkelingen- aan invloed.</p>
	<p>Een belangrijk voorbeeld dat kan illustreren hoe bovengordende belangen -in dit geval niet globale, maar federale belangen- inwerken op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is de discussie over de ontwikkeling van een HST- transferium voor de bediening van het Noorden. Het voorstel van de NMBS om op Schaarbeek Vormingsstation een nieuwe, grootschalige stedelijke ontwikkeling te voorzien rond het HST- transferium werd door het BHG als niet opportuun aangezien. Zowel vanuit het BHG als vanuit de gemeente werd geijverd voor een meer 'Brusselse' oplossing: Schaarbeek-reizigers wordt gewoon een transferium zonder grootstedelijke ontwikkeling. De verschuiving van deze planopties illustreren duidelijk het belangenconflict tussen de Brusselse en de federale belangen, een conflict dat inwerkt op de beleidsruimte van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.</p>

2.2. Actuele stedelijke tendensen en uitdagingen in het BHG

Het overzicht van vijftig jaar ontwikkeling van plandoelen toont een brede waaier aan antwoorden op stedelijke vraagstukken. Zij verschillen sterk inhoudelijk, maar ook qua proces om tot een oplossing te komen. Belangrijke inhoudelijke dimensies zijn:

- De schaal: het perspectief kan gericht zijn op grootschaligheid of kleinschaligheid,
- De oriëntatie: stedenbouw biedt antwoorden voor bovenlokale en lokale vraagstukken,
- De graad van abstractie en contextualiteit: planning kan eerder conceptmatig abstracte of hyperlokale, contextgebonden en concrete voorstellen doen,
- De graad van rationaliteit: de voorstellen kunnen enerzijds ver doorgedreven standaardisatie of anderzijds de hyperflexibiliteit en aangepastheid nastreven,
- De doortastendheid van het ontwerp: de voorgestelde ingrepen kunnen gaan van afbraak en sanering tot behoud en bescherming van historisch waardevolle elementen, de voorstellen pleiten voor 'superimpositie', 'inbreiding', verdunning of verdichting,
- De complexiteit van het ontwerp: de voorstellen kunnen trachten een antwoord te bieden op diverse of singuliere belangen, kunnen behalve concept en plan ook reeds details voor de uitvoering en voorstellen voor de opvolging en latere evaluatie bevatten (en in die zin anticiperen op mogelijke contextuele wijzigingen).
- De mate van integratie van een ontwerp: verschillende onderdelen van een ontwerp kunnen afzonderlijk ontwikkeld zijn of net een hoge mate van onderlinge afstemming kennen en in een groter, samenhangend concept passen.
- Het onderliggend maatschappij- en mensbeeld: hierbij spelen onder meer de al dan niet geïndividualiseerde benadering van bevolkingsgroepen en huishoudens een rol, verder ook de vertaling van buurt- of wijkconcepten, en het geloof in de maakbaarheid van maatschappij door ruimtelijke ingrepen. Meer fundamenteel nog heeft het achterliggend maatschappijbeeld bij stedenbouw een directe impact op de rol die aan de overheid wordt toegekend. Vanuit sociaal-democratisch standpunt wordt aan de overheid een groot initiatiefrecht toegekend, vooral in functie van maatschappelijk zwakke groepen en activiteiten. Vanuit een liberaal standpunt worden het vrij initiatief en ondernemerschap bevorderd waarbij de overheid vooral een scheidsrechterlijke rol krijgt toebedeeld.

Binnen deze dimensies van de ruimtelijke voorstellen zijn er verschillende opties mogelijk, die een weerspiegeling zijn van het geldende ideologisch kader en de visie op stedelijke ontwikkeling. Stedelijke vraagstukken kunnen onder meer volgende aspecten bevatten: ontwikkeling van economische structuren, voorzieningen, huisvesting, groene en open ruimte, sociaal-economische aspecten, infrastructuur en mobiliteit, al dan niet met aandacht voor kansarmoede, polarisatie, economische potentiëlen, globale ontwikkeling, lokale belangen, monumentenzorg, vitaliteit van de stad, etc.

De opsomming van de dimensies en de opties in stedenbouwbeleid, doet vermoeden dat een goede procesmatige begeleiding de conflictpotentiëlen zou kunnen sturen. Belangrijke procesmatige dimensies zijn gerelateerd aan het geldende democratisch model en het relatieve gewicht van

verschillende actoren. Stedenbouwbeleid beweegt zich in een continuüm tussen de representatieve en participatieve democratie, waarbij de (mogelijke) inbreng van het verkozen beleid (politici, macht), de ambtenaren (dossierkennis), ontwerpers (specifieke kennis inzake ruimtelijke ordening), sectorale en lokale belangen veel verschillende combinaties kent.

Eén van de huidige tendensen bij de ontwikkeling van stadsontwerp is de terugkeer naar vormgeving en duidelijkheid, waar objectivering (bvb. leegstand, demografie van de binnenstad, winkelplanning, reële verkeersstromen) in de plaats treedt van abstracte doelstellingen. De plannen zijn duidelijk gericht op realisatie en worden ontwikkeld met betrokkenheid van een diversiteit aan actoren. Er is een streven naar concreet, geïntegreerd stadsontwerp. Zowel de lokale overheid, private actoren, ontwerpers en bewoners of andere lokale actoren zijn betrokken. Dit soort deliberatie sluit conflicten niet uit, ze worden eerder gezien als zijnde constructief voor de ontwikkeling van rijke concepten en plannen en dus als noodzakelijk om ruimtelijke kwaliteit op lange termijn te realiseren. Het perspectief van een 'geïntegreerd stadsontwerp' schijnt een aantal mogelijkheden te bieden voor de complexe vraagstukken waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vandaag geconfronteerd wordt. Dit is het uitgangspunt om een aantal beleidsaanbevelingen te formuleren.

Een ander belangrijk aspect blijkt 'contextualiteit' te zijn, dit zowel inzake oriëntatie van het stedelijk vraagstuk als inzake economische context. Stedenbouwbeleid heeft belang bij ruimtelijke ingrepen die een zekere mate van flexibiliteit vertonen om contextuele verschuivingen te kunnen doorstaan. Een probleem van de sites die in de jaren zestig ontwikkeld zijn, is onder meer het ontbreken van die contextualiteit, dit zowel bij projecten voor huisvesting (b.v. de sociale hoogbouw complexen in de Brusselse Vijfhoek) als voor bedrijven (b.v. de Noorrdwijk). Er is weinig tot geen aandacht voor de integratie in een globaal stedelijk netwerk van de ingrepen die op buurtniveau ontwikkeld worden¹¹, en bovendien hebben de ingrepen een lage weerbaarheid ten aanzien van veranderde budgettaire kaders. Het gebrek aan bovenlokale integratie, dus een soort 'eiland'-perspectief van ontwikkeling, bleek onder meer bij de ontwikkelingen van huisvesting in de jaren zestig eerder stigmatiserend te zijn en getto-vorming in de hand te werken. Bovendien stootte de uitvoering op aanzienlijke moeilijkheden gezien er geen rekening was gehouden met de mogelijks veranderende economische context.

Een mogelijkheid om een zekere financiële weerbaarheid te creëren, is ontwikkeld in het kader van wijkcontracten waar een groot deel van het op voorhand vastgelegde budget van overheidswege ter beschikking gesteld wordt. Momenteel beschikt Brussel over programma's voor lokale ontwikkeling, maar slechts weinig structuur voor projecten met een bovenlokale oriëntatie. Ook bij de lokale ontwikkeling ontbreekt vaak nog de inbedding in de ruimere stedelijke context.

Behalve de aanvankelijke observaties (toename van complexiteit, vraag naar professionalisering en tendens van vermaatschappelijking) zijn er nog een aantal belangrijke bijkomende en voor Brussel specifieke factoren uit de actuele stedelijke problematiek, waarmee rekening gehouden moet worden om beleidsaanbevelingen te kunnen formuleren. Deze zijn onder meer:

¹¹ Een illustratie van een project waar globale integratie en contextualiteit *wel* als strategie van buurtopwaardering aanwezig was in Brussel, is de ontwikkeling van het bouwblok 'Christal' in Sint-Jans Molenbeek (naar aanleiding van de ordonnantie van 16 juli 1998 over prioritaire actieprogramma's), voorgesteld door Guido Stegen.

- De afbakening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: de compacte begrenzing is -in stedenbouwkundig morfologische termen- eerder nipt bemeten. Ruimtelijk beleid heeft een opdracht om binnen deze schaarste duurzame ruimtelijke kwaliteiten en een ontwikkelingspotentieel voor het stadsgewest te creëren. De ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is echter ook gedetermineerd door externe factoren. De ontwikkeling van bijvoorbeeld het Vlaamse of Waalse beleid inzake bedrijventerreinen en woonzones in de Brusselse Rand, de behoeften inzake mobiliteit die door economische activiteit gegenereerd wordt, dit alles zijn aspecten die bij de stedelijke ontwikkeling van het BHG in rekening moeten worden gebracht.
- De administratieve indeling in entiteiten: deze is tweeledig en richt zich op de grenzen van gewest en gemeenten. De schaal en de oriëntatie van stedelijke vraagstukken komen hiermee vaak niet overeen. Zo zijn er vragen die duidelijk gewestoverschrijdend zijn, anderen zijn gemeenteoverschrijdend of hebben net een eerder kleinschalige, lokale impact.
- De omvang van het domein 'Ruimtelijke ordening': dit wordt momenteel zeer ruim geïnterpreteerd. Verschillende sectoren zijn hierbij ingesloten of kunnen althans aansluiting vinden. Dit beantwoordt aan de bestaande complexiteit van stedelijke vraagstukken.

Tot slot willen we nog twee specifieke stedelijke condities aanhalen, die de agenda van ruimtelijke ontwikkeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in beslissende mate bepalen. Met voorbeelden van een aantal specifieke stedelijke vraagstukken kunnen de procesmatige beleidsaanbevelingen eerder in relatie tot de inhoud van het beleid gebracht worden. Voor Brussel vormen onder meer de stedelijke condities van schaarste en van identiteit belangrijke uitdagingen. De voorbeelden trachten een mogelijk perspectief voor de omgang met volgende vragen te tonen: Hoe kan Brussel ruimtelijke kwaliteiten ontwikkelen bij de schaarste die het omwille van de compacte begrenzing kent? Welke identiteit wil het Brussels Hoofdstedelijk Gewest na vijftien jaar communiceren?

**Voorbeelden van specifieke stedelijke vraagstukken
Voor twee stedelijke condities**

Aspecten van schaarste herbekeken:

1. Herbestemming en superimpositie van het 19de eeuwse weefsel en gebouwen,
2. Hedendaagse invullingen voor een hoogbouwstad en verbindingen van beneden- en bovenstad,
3. Meervoudig ruimtegebruik (na geplande segregatie steeds meer geplande integratie),
4. Veruitwendiging van dichtheden en ontwikkeling (verdichting en uitdunning),
5. 'Boiled Frog syndrom' in Brussel: alternatieven voor sites met bedreigde leefbaarheid,
6. Reserves van een stad: hoe deze overtuigend kunnen worden verdedigd,

Aspecten van stedelijke identiteit en attractie herbekeken:

1. Stadspoorten als toegang tot een compact gewest,
2. Ontwikkeling van sites van bovenlokaal belang in een geïntegreerde stadsvisie,
3. Stations als ontwikkelingspolen,
4. Ontwikkeling van lokale diversiteit binnen het Gewest, een antwoord op de bevolkingssamenstelling,
5. Mogelijkheden en uitdagingen van 'event cities': de lange termijn bijdrage van kortstondige profilering,
6. Vragen van culturele profilering en citymarketing,
7. Verzoening van de vraag naar ruimte vanuit de internationale roeping van het BHG met het bestaande ruimtelijk en sociaal weefsel.

3. Invalshoek 1: Roldiversificatie bij de Brusselse overheden¹²

De overheid kan in een evoluerend democratisch bestel verschillende rollen aannemen en verschillende bestuursstijlen volgen. Het overzicht van de ontwikkeling van plandoelen toonde reeds een brede waaier van gedragspatronen die de overheid ten overstaan van andere actoren ingenomen heeft in vijftig jaar planning. Zo treedt het verkozen beleid in het strikt hiërarchisch systeem van het naorlogs modernisme als hoogste beslissingsorgaan op, terwijl het bestreven om een netwerkmodel tot stand te brengen in de jaren negentig een veelheid van actoren, al is het niet steeds expliciet als beleidsbeslissers, toelaat. Binnen de beleidsstructuren dient een onderscheid te worden gemaakt naar verkozen beleid en administratie. Eerstgenoemde staan eerder in voor wat algemeen 'politiek' kan genoemd worden, terwijl de tweede groep eerder als 'dossierkenners' hun inbreng hebben. Behalve het democratisch model, de positie van verkozen beleid en bestuur is in onderstaand overzicht eveneens de financiële context van de verschillende fases opgenomen, gezien dit een belangrijke impact heeft op de beleidsruimte. De roldiversificatie bij de Brusselse overheden omvatte reeds volgend spectrum:

Fase	Naorlogse, modernistische fase (ca. 1945- 1975)	Anti-modernistische tegenreactie en populisme (ca; 1975-1990)	Institutioneel nieuwe setting door oprichting van het BHG (na 1990)
Financiële context	Aanvankelijk hoogconjunctuur, slechtere economische situatie bij uitvoering	Crisis in bouwsector, langzaam herstel volgt	Budgettering bepaald door nieuwe institutionele setting
Democratisch Model	<u>Dominant representatief model</u> , Hiërarchisch	Ontwikkeling naar een <u>participatief model</u> , Basisinspraak	Streven naar <u>netwerkmodel en overleg</u> met stakeholders, basisinspraak blijft,
Positie Verkozen beleid	Sterke inhoudelijke concepten, Legitimatie door meerderheid, Enige beleidsbeslissers, (expertise van verkozen vertegenwoordigers en ontwerpers)	Nagenoeg geen expliciete visie of concepten, vooral procesoriëntatie, hoge graad van populisme inzake inhoudelijke aspecten, behalve bij invloedrijke sites (zodra conjunctuur terug op gang),	Procesoriëntatie blijft, dominantie bij invloedrijke sites zoals zones van gewestelijk belang ook, terug poging tot conceptvorming, maar zeer abstract, daarnaast concrete lokale projecten met pragmatische aanpak
Positie Administratie	Uitvoerend, weinig manifest aanwezig	Procesbegeleiding, numerieke groei van administratie	Procesbegeleiding, continuïteit en uitbouw dossierkennis, vragen van professionalisering en nieuwe bestuur

Tabel: Overzicht roldiversificatie bij de Brusselse overheden van 1945 tot nu

Brussel heeft een belangrijke institutionele breuk beleefd door de regionalisering. Toch kon er bij de uitbouw van de administratie op veel medewerkers gerekend worden die ook reeds in de Brusselse Agglomeratie Brussel met stedelijke vraagstukken begaan waren. Sinds 1971 omvatte het Bestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening reeds een belangrijke 'Brusselse Cel' met Dhr. Cudel als verantwoordelijke Minister van Brusselse aangelegenheden. De cel was onder leiding van ir. Würth en Jacques Van Grimbergen was er medewerker. Die cel stond onder meer in voor de opmaak van het 'Staalplan' (1972), het 2^{de} voorontwerp gewestplan (1973) en het uiteindelijke gewestplan (1979). In

¹² Binnen Brussel kan een onderscheid gemaakt worden in Gewestelijke en Gemeentelijke overheden. Als centrale actor wordt in deze studie de gewestelijke overheid gezien. Zij is immers opdrachtgever voor de studie.

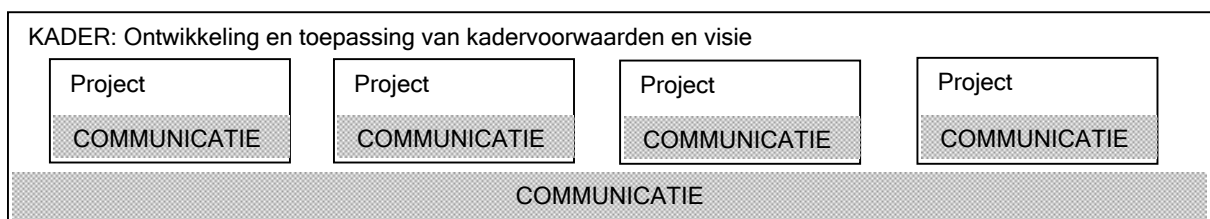
het gewestelijk bestuur ruimtelijke ordening van het BHG werkten veel medewerkers die reeds voor de regionalisering op Brusselse vraagstukken werkten. Een zekere continuïteit is met andere woorden aanwezig door de invulling van functies, gegeven de competentie van specifieke personen.

De rol en positie van het verkozen beleid hangen eveneens sterk samen met de bestuurstijl, die deel verbonden is met de politieke opties van de partij. De Brusselse overheid beweegt zich in relatie tot non-overheidsactoren qua bestuurstijl vandaag vaak op het raakvlak tussen een zacht interactieve en een verzachte, doch niet-interactieve stijl. In toepassing op de classificatie van Pröpper en Steenbeek kan de Brusselse overheid gesitueerd worden in een deels participatieve en deels consultatieve stijl (Pröpper, Steenbeek, 1999). Volgende begripsbepalingen zijn hierbij verhelderend:

- Participatieve stijl (interactief): de participant (non-overheidsactor) is adviseur en kan een eigen probleemstelling en oplossingsrichting aangeven, het bestuur vraagt immers om een open advies. De uiteindelijke beslissing gebeurt in de meeste gevallen alsnog door het verkozen bestuur.
- Consultatieve stijl (niet-interactief): externe actoren worden geconsulteerd voor een gesloten vraagstelling en een gegeven probleemomschrijving.

Terwijl hier een onderscheid qua interactiviteit gemaakt wordt volgens soort vraagstelling, kan eveneens het al dan niet verlenen van feedback van de overheid aangehaald worden ter nuancering van de rol van de overheid. Ook bij een consultatieve stijl kan een overheid zich ertoe verplichten om van de voorstellen enkel mits gemotiveerd advies af te wijken. Zodoende bestaat er bij de opvolging van de consultatierondes eveneens een vorm van interactiviteit.

De beleidsaanbevelingen in dit eerste onderdeel trachten een antwoord op de vraag naar professionalisering te bieden. Ons inziens heeft in de huidige context van planning en stedenbouw de overheid baat bij een sterke roldiversificatie voor verschillende taken binnen stedenbouwbeleid. De inhoudelijke taken binnen ruimtelijke ordening omvatten zowel de meer algemene ontwikkeling van wettelijke kadervoorwaarden en visie, alsook de concrete toepassing en uitwerking van projecten. In beide domeinen is de expliciete aandacht voor communicatie een belangrijke procestaak van de overheid. Voor een Volwassen Brussel wordt voorgesteld om een divers rollenpatroon aan te bieden volgens de taak van de overheid.



Schema: Aspecten van overheidssturing (kader, project en communicatie)

3.1. Kader en visie: De overheid als regulerende wetgever, conditionerend of faciliterend

Als regulerende wetgever heeft de Brusselse overheid een taak om de randvoorwaarden voor het stedenbouwbeleid te formuleren. Deze rol wordt in eerste instantie ingevuld door het verkozen beleid, dat als representant van de kiesgerechtigden haar legitimiteit heeft. Via ordonnanties, besluiten, reglementering en deels via plan en voorschriften worden de voorwaarden voor de ruimtelijke ontwikkeling uitgetekend. Dit betreft met name de regulering inzake instrumenten van stedenbouw. Dit kader beoogt rechtszekerheid en continuïteit voor alle betrokken partijen.

Nauw verbonden met het wettelijk kader is de ontwikkeling van een duidelijke visie, dit kan onder meer gebeuren in een beleidsverklaring, maar gebeurt ook door middel van planontwikkeling (bijvoorbeeld in het GewOP en GBP). Hierin worden er de centrale en prioritaire probleemstellingen geformuleerd en de doelgroepen voor het beleid aangeduid. Deze visie is essentieel om te vermijden dat beleid per issue zou worden opgebouwd.

Ontwikkeling van het wettelijk kader

In het vijftienjarig bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de overheid een eigen wettelijk kader voor stedenbouwbeleid opgesteld, die in stedenbouwordonnantie van 1991 gecoördineerd en gebundeld werden. Voordien waren er immers ook al specifiek Brusselse regelingen die per koninklijk besluit getroffen werden (o.a. bij de goedkeuring van het gewestplan in 1979). Inmiddels zijn er aanpassingen geweest, onder meer om voor lokale ingrepen een duidelijk wettelijk kader te voorzien, tevens met een aantal condities voor beleidsparticipatie. Een aantal meer complexe stedelijke vraagstukken valt tot op heden echter buiten beschouwing. Voor bovenlokale vraagstukken - afgezien van de overlegprocedure en openbaar onderzoek - is het wettelijk kader nog beperkt. Inzake beleidsparticipatie voor dit soort vraagstukken is voor de overheid een belangrijke taak als regulerende wetgever, voor zowel basiscondities (wat moet?) als facilitering (wat kan?) weggelegd.

Het wettelijk kader kan restrictief sanctionerend (bv. inzake leegstand of stedenbouwkundige lasten) of faciliterend werken (bvb. inzake premiebeleid en subsidiestelsel). De overheid houdt toezicht over de navolging van de regels en heeft een rol als informatieverstrekker inzake rechten en plichten van verschillende actoren (zie ook taak 'communicatie'). Momenteel wordt het toezicht op bestaande regels nogal los of in sommige gevallen zelfs helemaal niet opgevolgd, en vullen externe actoren vaak lacunes in wat betreft de informatiedoorstroming. Op beide vlakken kan de overheid sterker optreden.

Ontwikkeling van visie

De korte schets van een halve eeuw plandoelen voor ruimtelijke ordening in Brussel toonde reeds aan dat de overheid er niet steeds voor koos om vanuit duidelijk herkenbare en geëxpliciteerde concepten stedenbouw te ontwikkelen. Enerzijds zijn er tijdens de naoorlogse modernistische planning verregaande concepten ontwikkeld vanuit een duidelijke visie over mens en ruimte. Het beleid werd hier gesteund door ontwerpers. Anderzijds leidde de anti-modernistische tegenreactie van de jaren zeventig tot een vorm van populisme, waarbij de overheid nog slechts weinig ruimte kreeg om een eigen visie te ontwikkelen inzake ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening heeft echter nood aan een duidelijk plandoel en een visie die de periode van een legislatuur overschrijdt. De vier à zes jaar van

een ambtstermijn zijn in verhouding een zeer korte periode als het gaat om het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. De gevolgen van ruimtelijke ingrepen dienen op langere termijn te worden gezien. In tegenstelling tot de sterkere procesoriëntatie die in de jaren zeventig inzette, zijn wij van mening dat de overheid wel degelijk een belangrijke taak toekomt wat betreft de inhoudelijke ontwikkeling van stedenbouwbeleid. Wat door van der Heijden en Schrijvers voor partijen in het bijzonder geformuleerd is, heeft een impact op beleid in het algemeen: *'Partijen die niet meer met het verwezenlijken van een herkenbare eigen toekomstvisie als drijfveer hebben, vallen terug op het maximeren van hun kiezersdebiet als doelstelling. Zij begeven zich op een kiezersmarkt.'* (Van de Heijden, Schrijvers, 2002, p. 31). De ontwikkeling van visie is een vorm van re-ideologisering en politieke identificatie. Dit is ons inziens noodzakelijk om de resultaten van overleg te kunnen plaatsen en beoordelen. Het hoeft daarom niet noodzakelijk vanuit de politieke partijen afzonderlijk te komen. De huidige constellatie van de *'regenboog'* met het veelkleurig Brusselse partijgebeuren biedt de mogelijkheid om reeds op het gewestelijk beleidsniveau tot een door verschillende actoren gedeeld standpunt inzake stedelijke ontwikkeling te komen, of althans om de belangrijkste conflictpotentiëlen aan te duiden. Conflict is constitutief in dit proces.

Consensus of conflict?

Consensusmodellen zijn vaak een schijnbeweiging doordat het in wezen een constellatie van 'consensus bij gebrek aan derden' is. In de naoorlogse modernistische periode bijvoorbeeld komt de 'consensus' tot stand omdat de enige 'onderhandelaars' het verkozen beleid en de ontwerpers zijn. In het model van basisinspraak daarentegen komt 'consensus' tot stand doordat het beleid eerder met de procesmatige benadering van stedenbouw en minder met de inhoud begaan is. Vanuit een zeker populisme geeft de -verder grotendeels afwezige- overheid ruimte aan sectorale en lokale belangen. Ook de huidige werking van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie duidt op moeilijkheden waarmee een evenwichtsmodel geconfronteerd is. Doordat de adviezen van de GOC enkel bij unanimitieit genomen kunnen worden, zijn deze vaak gebaseerd op zeer kleine gemeenschappelijke basis. M.a.w. wordt door de eis van consensus de mogelijke rijkdom van het advies sterk in diskrediet gebracht. Een genuanceerd advies daarentegen zou net de conflictpotentiëlen van een ruimtelijk vraagstuk moeten zichtbaar maken, dit zijn immers de elementen die in de toekomst een antwoord vereisen, waar nog moet worden aan gesleuteld. De constructieve vraag is immers niet: waar zijn de verschillende actoren het over eens? Maar veeleer: welke tegenstellingen vragen om een oplossing?

Voor deze taak van stedenbouwbeleid wordt voorgesteld om non-overheidsactoren te consulteren. Zo worden voor het Gewestelijk Ontwikkelingsplan reeds consultatierondes ingericht in de vorm van openbaar onderzoek. Externe actoren kunnen eveneens de eigen probleemstellingen of alternatieve oplossingsrichtingen aanreiken. Het bestuur kan hiervan enkel bij gemotiveerd advies afwijken. In die zin wordt dit onderdeel van stedenbouwbeleid reeds gedeeltelijk vanuit een consultatieve en zelfs participatieve stijl gevoerd. Externe actoren zijn voor de meer algemene ontwikkeling van visie geen medebeslissers, maar worden als adviseur wel opgenomen in een zacht interactieve bestuursstijl. Mogelijks is het interessant om voor deze taak de steun van de expert inzake ruimtelijke ontwikkeling aan te spreken, en kan de visievorming inzake stedenbouwbeleid mee ontwikkeld worden door stedenbouwkundigen en planners. De vraag is met andere woorden of Brussel nood heeft aan een 'bouw- en planningsmeester'? Naar analogie van de Vlaamse bouwmeester zou deze mandaathouder tot taak hebben om een inhoudelijk kader van kwalitatief ruimtelijk beleid voor het Brussels

Hoofdstedelijk Gewest te ontwikkelen en dit ook aan naar een breed publiek te communiceren. In de recente vacature voor een nieuwe Vlaamse bouwmeester was tevens de 'innovatieve voorbeeldrol van de overheid' vermeld, een perspectief dat wij ook voor Brussel ten volle willen ondersteunen. Het goede functioneren van een mandaat van een Brussels bouw- en planningsmeester is evenwel aan een aantal randvoorwaarden verbonden, zo onder meer de garantie van een zekere autonomie alsook de budgettaire en logistieke ondersteuning. Als hernieuwbaar mandaat dat periodiek geëvalueerd zou worden, zou de Brusselse bouw- en planningsmeester gebonden zijn aan een periodieke (jaarlijkse of tweejaarlijkse) verslaggeving voor het parlement, die eveneens de aandacht van de media en de publieke opinie aanspreekt. Visievorming gebeurt met andere woorden in een klimaat van geëngageerd maatschappelijk debat.

Kort samengevat wordt voorgesteld om via de jurisdictie de procesvoorwaarden en via de visie en beleidsverklaring een inhoudelijk kader voor stedenbouwbeleid te ontwikkelen. Voor beide taken staat het verkozen beleid centraal dat ondersteund wordt door een bekwame administratie, maar ook advies van ontwerpers, evenals van sectorale en lokale belangenvertegenwoordigers ontvangt. Voor deze taken wordt met andere woorden voorgesteld om een aantal kwaliteiten van het representatief stelsel terug te versterken, al dan niet bijgestaan door andere actoren als adviseurs en een eventueel nieuw te creëren mandaat van Bouw- en Planningsmeester.

3.2. Projectontwikkeling en beheer: De overheid als expert en coördinator

In het onderdeel '2.2. Actuele stedelijke tendensen en uitdagingen in het BHG' werd reeds gewezen op de vele inhoudelijke dimensies die het spectrum van stedelijke vraagstukken en projecten kleuren. De gewestelijke en lokale overheden bekleden verschillende rollen naargelang het gaat om bovenlokale dan wel lokale projecten, om grootschalige of kleinschalige ingrepen, om eerder algemene planformulering dan wel concrete projectrealisatie, etc. Onderstaande benadering gaat niet verder in op deze verschillen, maar richt het perspectief op de mogelijke inbreng van *kennis en expertise* door de overheid in relatie tot andere actoren. Projectspecifieke antwoorden zijn ontwikkeld in de hierna volgende hoofdstukken rond draagvlakverbreding en geïntegreerde stedenbouw.

Inbreng van de eigen expertise van de overheid

De overheid treedt op vanuit haar specifieke dossierkennis en expertise in planning, ruimtelijke ordening en stedenbouw en heeft een rol inzake inhoudelijke invulling van stedelijke vraagstukken alsook inzake kwaliteitsbewaking bij de uitvoering van projecten. Deze rol wordt gezamenlijk waargenomen door het verkozen beleid en het bestuur. Gezien het huidige gewestelijke bestuur ruimtelijke ordening voor een groot deel is samengesteld uit medewerkers die ook reeds vóór de regionalisering met stedenbouw begaan waren, hebben zij over een lange periode een grondige dossierkennis kunnen opbouwen. De expertise van de overheid betreft een breed spectrum dat reikt van de kennis van de ontwikkeling van Brussel over meerdere decennia of de eventuele gevoeligheden en symbolische waarde van specifieke sites, tot aan zeer technische kennis voor de

inplanting van bijvoorbeeld infrastructuur. Het verkozen beleid heeft, gebaseerd op deze expertise een aantal standpunten geformuleerd in haar beleidsvisie. Vanuit haar specifieke kennis en analyse van de Brusselse actualiteit heeft de overheid tevens een rol als monitor van de ontwikkeling en kan zij de alarmbel trekken bij ongewenste ontwikkelingen. In die zin is de overheid niet enkel ontwikkelaar van projecten maar heeft zij ook een taak als beheerder van bijvoorbeeld infrastructuur, als eigenaar van publiek domein, als (mede-) financier, etc.

Expertise van non-overheidsactoren

Tijdens de ontwikkeling van stedenbouwkundige projecten is de inbreng van specifieke kennis vereist op verschillende momenten. Beleidsopdrachten en stedelijke vraagstukken zijn niet steeds van tevoren geconstitueerd, maar moeten vaak nog in de interactie tussen bestuurders, ambtenaren, (associaties van) burgers en privé-actoren worden gedefinieerd en ontwikkeld. Voor de goede afloop van een project en een rijke inhoudelijke invulling is het nodig om voor deze inhoudelijke taak van de overheid overleg met een veelheid van actoren te organiseren. Dit geldt voor verschillende fases van de projectontwikkeling, zowel bij de keuze van de sites, de selectie van mogelijke ingrepen, de operationalisering en het eigenlijke ontwerp, alsook bij de uitvoering en de opvolging van stedenbouwkundige projecten. Momenteel hanteert de overheid hier een consultatieve en in zekere mate participatieve stijl, maar bestaan er weinig structurele procedures om de expertise van andere actoren te betrekken.

Uit het overzicht van verschillende decennia stedenbouw en planning komen naast het verkozen beleid en de administratie ook een aantal non-overheidsactoren met specifieke expertise naar voor:

- een aantal bovenlokale drukkingsgroepen bestaan reeds een 30-tal jaar, zijn inmiddels beter georganiseerd en in zekere zin geïnstitutionaliseerd. Ook zij hebben een grote dossierkennis en eigen manieren van kennisvergaring en analyse, die veel verder terugreikt dan het vijftienjarig bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
- lokale associaties hebben een inbreng van hun eigen perspectief vanuit de ervaring die zij ter plaatse maken als 'stadsgebruiker', voor de mogelijke validatie van deze kennis bestaan vaak weinig middelen of gerichte strategieën (zie 3.1. Communicatie en procesbegeleiding),
- daarnaast zijn er ook een aantal studiecentra, die inzake onderzoek naar Brussel belangrijke expertise ontwikkelen. Naast eigen studies geeft de gewestelijke overheid ook een reeks studies in opdracht. Verschillende onderzoeksinstellingen uit privé en publiek zijn hierbij betrokken.

Een goede coördinatie tussen deze kennisvelden blijft nog uit. De inbreng van verschillende actoren is nochtans noodzakelijk om ook de diversiteit van mogelijke probleemstellingen en doelgroepen te zien bij een specifiek project. Inzake coördinatie van het bestaande onderzoek over Brussel is er een belangrijke taak weggelegd voor de gewestelijke overheid. Een nieuw op te richten 'cel kenniscoördinatie' kan mogelijks gekoppeld worden aan de transversale directies van het bestuur ruimtelijke planning of aan de algemene directie van het bestuur. Deze cel zou met volgende opdrachten belast zijn:

- een inventaris opmaken inzake studies door en buiten de overheid over stedenbouwkundige vraagstukken in Brussel (ook vóór de regionalisering), aan te vullen met lopende projecten,
- een kader en initiatief om nieuwe studies te sturen en te valideren,
- inspiratie hierbij kan de analyse van projecten en studies van andere steden (zowel binnen -als buitenland) zijn. Zowel 'good practices' als 'worst disasters' kunnen indicatoren voor de Brusselse problematiek en ontwikkeling aanreiken,
- de organisatie van compacte communicatie over deze studies, onder meer het ter beschikking stellen van (samenvattingen van) studies via internet of de voorstelling ervan door middel van brede publiekslezingen, wat aansluit op het reeds bestaande initiatief van de 'middagen van de planning'. De Cel kenniscoördinatie initieert zelf stedelijk debat, maar volgt ook op welke vormen van debat door andere actoren geïnitieerd worden.

Dat deze taak niet bij het onderdeel 'procesbegeleiding' is opgenomen, maar als inhoudelijke taak gezien wordt, heeft er mee te maken dat de cel kenniscoördinatie wel degelijk vanuit een inhoudelijke beweging, visie en eigen expertise de taak aanvat.

Inzake projectontwikkeling wordt de overheid hier in eerste instantie benaderd omwille van haar specifieke expertise, maar ook als coördinerende instantie. Gezien de complexiteit van de vraagstukken, is naast de eigen expertise-ontwikkeling ook de inbreng van kennis van non-overheidsactoren cruciaal bij de concrete projectontwikkeling. Behalve de eigens ontwikkelde expertise behoort het daarom ook tot de taak van de overheid om op een continue, structurele manier de bestaande expertise van non-overheidsactoren te stimuleren en te coördineren. Een 'cel kenniscoördinatie' die mogelijks gekoppeld kan worden aan de transversale directie administratie en financiën of meteen aan de algemene directie van het bestuur ruimtelijke ordening heeft tot taak de verschillende expertise-domeinen binnen en buiten de overheid op synergetische wijze bijeen te brengen en een barometer voor nieuwe interessegebieden te ontwikkelen door de opvolging van stedelijk debat. De bevindingen worden aan de bevoegde minister gecommuniceerd, die het initiatief voor bijkomend overleg neemt.

3.3. Communicatie en procesbegeleiding: De overheid als initiatiefnemer en moderator

Als laatste onderdeel van de roldiversificatie van de overheid richten we de blik op de meer procesgeoriënteerde aspecten van stedenbouwbeleid. Welke rol heeft de overheid met andere woorden te vervullen inzake communicatie en procesbegeleiding? Een aantal elementen zijn reeds in de marge van de twee vorige onderdelen aan bod gekomen. Desalniettemin zijn er nog aspecten van informatiedoorstroming en procesbegeleiding bij overleg die we hier expliciet aan bod willen laten komen. Inzake communicatie en overleg zien we voor de gewestelijke overheid volgende procesmatige rollen:

BASISVOORWAARDE INFORMATIEDOORSTROMING

- Doorstroming voor basisinformatie vereenvoudigen: Vanuit principes van ‘openbaarheid van bestuur’ en ‘recht op overheidsinformatie’ zien we een verantwoordelijkheid voor de overheid om transparante informatie tijdens de beleidsvoorbereiding, deels tijdens de beleidsontwikkeling en ook bij de verantwoording ter beschikking te stellen. De overheid kan eveneens faciliterend optreden indien zij -bijvoorbeeld via internet- een platform voor informatie van non-overheidsactoren biedt.
- Vernieuwing in technische toepassingen en media opvolgen: Nauw aansluitend bij het eerste aspect is de rol van de overheid als vernieuwer in communicatiekanalen. Met evoluerende ICT-techniek en multimedia kan de overheid verschillende doelgroepen op diverse wijze aanspreken of althans de mogelijkheden hiervoor creëren. De toegankelijkheid van overheidsinformatie is mede bepaald door de wijze van presentatie. Zo hebben plannen en voorschriften vaak een zeer abstract karakter, terwijl door de gerichte inzet van nieuwe media en e-governance een breder of ander publiek kan bereikt worden. Hoe technische middelen een schakel tussen verschillende actoren kunnen zijn, is geïllustreerd aan de hand van de ervaringen uit het actie-onderzoek in de Brabantwijk.

PROCESSEN VAN OVERLEG

- Kadervoorwaarden voor overleg implementeren en evalueren: Een aantal kadervoorwaarden voor overleg zijn door het verkozen beleid reeds vastgelegd in het wettelijk kader voor specifieke stedelijke instrumenten, met name voor lokale projecten. Het bestuur ruimtelijke planning heeft tot taak om deze kadervoorwaarden naar de beoogde doelgroepen te communiceren en het overleg zo nodig te faciliteren. Inzake wijkcontracten bijvoorbeeld is een kader gegeven betreffende de samenstelling en frequentie van bijeenkomst van de plaatselijke commissies voor geïntegreerde ontwikkeling. Het bestuur heeft de taak deze kadervoorwaarden in de praktijk waar nodig te faciliteren en te evalueren. Zodoende krijgt het verkozen beleid een feedback op het voorgestelde wettelijk kader voor overleg.
- Rol van procesregie en nazorg: Een (sterke) overheid treedt niet enkel faciliterend, maar ook sturend en modererend op in overlegprocessen, bijvoorbeeld door een beslissingsproces aan een tijdslimiet te koppelen. Nadat het overleg is afgerond en de beslissingen genomen, heeft de overheid een belangrijke taak van nazorg om de implementatie en de naleving van beslissingen te garanderen, periodiek te evalueren en op te treden bij conflicten (bv. bij beroepsprocedures, schadeloosstelling of verwijzingen naar de rechterlijke macht).

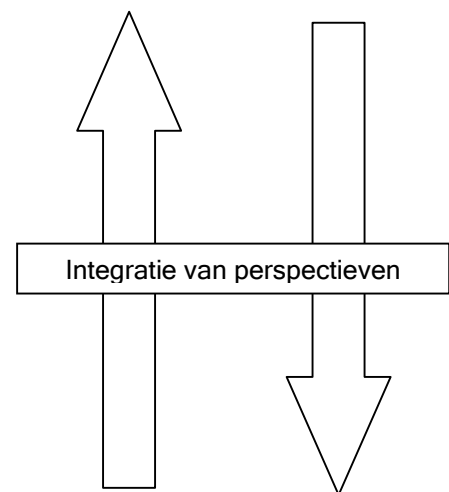
Behalve inhoudelijke taken heeft de overheid ook een aantal procestaken waar te nemen inzake stedenbouwbeleid. Bijzondere aandacht willen we vestigen op het belang van goede informatiedoorstroming alsook de gerichte implementatie, evaluatie en regie van overlegmechanismen. De basishouding inzake communicatie en overleg dient gericht te zijn op transparantie, openheid en innovatie. Vernieuwing inzake communicatie is vooral te zien in relatie tot nieuwe media en de eigen ontwikkeling van aangepaste communicatie om aan actoren met zeer diverse achtergronden de vaak complexe stedelijke vraagstukken op een mogelijks toegankelijke manier te presenteren.

Inbreng van lokale actoren: perspectief-omkering

Uit de ervaring van het actie-onderzoek bij lokale projecten konden we leren dat architecten, planners en stedenbouwkundigen, maar ook beleidsmakers en bestuur vaak eerder een 'overzichtsperspectief' hanteren, terwijl de bewoners en gebruikers van een wijk deze eerder benaderen vanuit een 'straatniveauperspectief'. Gezien het verschillende perspectieven zijn, kan ook verwacht worden dat zij tot verschillende inzichten leiden. Deze twee benaderingswijzen zijn complementair en dus niet bovengeordend in waarde. Een integratie van inzicht en overzicht kan tot andere oplossingen leiden.



OVERZICHT
Perspectief van planners,
architecten, stedenbouwkundigen,
beleidsmakers



INZICHT
Vanop Straatniveau
Perspectief van bewoners en
parkgebruikers

Illustratie: 3D-Renderings, voorstelling van de geplande ontwikkeling in Brabant Groen (wijkcontract Schaarbeek)

Het is echter niet steeds eenvoudig om deze verschillende perspectieven samen te brengen. In het kader van het Leonardo Da Vinci Project werden hier twee pistes bewandeld. Enerzijds werd een fysische studiemacquette van het aan te leggen park gemaakt, waarop de plannen voor het park en de aanleg geprojecteerd werden. Zodoende was er voor bewoners en lokale groepen een gemakkelijke oriëntatie mogelijk, maar konden ook plannen van architecten en stedenbouwkundigen gemakkelijk gesitueerd en besproken worden. Anderzijds werden de plannen vertaald naar 3D-renderings op de computer, en werd van op verschillende afstanden en vanuit verschillende gezichtshoeken een beeld getoond van het aan te leggen park. Zodoende konden zich bewoners ook gemakkelijker voorstellen hoe de beplanting en aanleg bedoeld was en tijdens zomer- en winterdagen qua uitzicht en functionaliteit zou evolueren. Met deze meer toegankelijke visualisatie werden door lokale actoren meer directe vragen en voorstellen geformuleerd dan aan de hand van de eerder abstracte planvoorstellen.

3.4. Conclusie roldiversificatie van de overheid

Eerder was reeds gesteld dat een sterke roldiversificatie van de Brusselse overheid een belangrijke bijdrage kan zijn voor de professionalisering van beleid. De aanbevelingen beogen onder meer volgende effecten: een bijdrage tot de rechtszekerheid, hogere continuïteit en beleidscoherentie, re-ideologisering en identificatie vanuit een innovatieve voorbeeldrol, grotere responsabilisering, verdere ontwikkeling van de eigen expertise verbonden aan gericht beheer van projecten, de structurele ontwikkeling en inventarisatie van bredere expertise voor rijkere invulling van projecten, verhoogde toegankelijkheid van aanwezige kennis, grotere transparantie van beleid, het verzekeren van een minimale bestuurscontinuïteit bij wisseling van de politieke meerderheid, vlottere kennisoverdracht van overheid naar non-overheid, feedback aan non-overheid en verkozen beleid. De hier ontwikkelde beleidsaanbevelingen trachten door relatief kleine ingrepen de inhoudelijke en procesmatige kwaliteit van stedenbouwbeleid te verbeteren. De aanbevelingen zijn gericht tot het verkozen beleid en het bestuur op gewestelijk niveau en positioneren deze instanties ten opzichte van de ervaringen uit vijftig jaar stedenbouwbeleid.

Inzake ontwikkeling van het wettelijk kader en beleidsvisie wordt de versterking van het representatief stelsel (mits steun van de administratie en eventueel consultatieprocedures) voorgesteld, terwijl de projectmatige ontwikkeling van stedenbouwkundige vraagstukken in overleg met andere actoren dient te gebeuren. De nuancerings voor de rol van de overheid stellen met andere woorden een democratisch stelsel voorop dat de overgang van representatie naar participatie via gericht overleg weet te combineren. De bestuurstijl varieert met andere woorden al naargelang de taak van de overheid (alsmede naargelang de politieke opties).

Voor de inhoudelijke en procesmatige ontwikkeling van stedenbouwbeleid zijn volgende aspecten voorgesteld (sommige taken worden door het verkozen beleid als de administratie gezamenlijk waargenomen):

Taken van de overheid	Het verkozen beleid	De administratie
Inhoudelijke ontwikkeling Stedenbouwbeleid		
Kader (1) Wettelijke bepalingen	Kadervoorwaarden voor instrumenten stedenbouw en overleg creëren (representatie en expertise), Ook: Ontwikkeling van kader voor complexe en bovenlokale vraagstukken, met name wat betreft overlegprocedures, opvolging van wettelijk kader in praktijk Beoogt rechtszekerheid en continuïteit	Steun aan verkozen beleid vanuit dossierkennis
Kader (2) Visieformulering	Inhoudelijke invulling geven aan stedenbouwbeleid in beleidsverklaring en planontwikkeling, door de aard van de problematiek legislatuuroverschrijdend, conflictpotentiëlen aanduiden steun en publieke presentatie door van bouw- en planningsmeester (representatie , mits consultatie) Beoogt beleidscoherentie, re-ideologisering, identificatie vanuit innovatieve voorbeeldrol en responsabilisering	Steun aan verkozen beleid vanuit dossierkennis
Projecten (1) eigen expertise	Eigen studies uitvoeren en studies in opdracht geven (vanuit de specifieke kabinetten of operationele directies) Beoogt ontwikkeling van eigen expertise en mogelijkheid tot gericht beheer van projecten, daarnaast ook het verzekeren van minimale bestuurscontinuïteit bij wisseling van de politieke meerderheid	
Projecten (2) coördinatie van expertise	Overleg tot stand brengen met ontwerpers, lokale en sectorale belangen en studiecetra Beoogt structurele ontwikkeling van bredere expertise, rijkere invulling van projecten,	Cel Kenniscoördinatie binnen het bestuur ruimtelijke ordening Beoogt inventarisatie van expertise en verhoogde toegankelijkheid van aanwezige kennis
Procesmatige begeleiding stedenbouwbeleid		
Informatiedoorstroming garanderen	Informatiedoorstroming vereenvoudigen, platform voor informatie van non-overheidsactoren bieden, vernieuwende methoden (verantwoordelijkheid en ontwikkeling door kabinetten of specifieke operationele directies) Beoogt grotere transparantie, een voorwaarde voor kennisoverdracht van overheid naar non-overheid	
Procesbegeleiding overleg	Procesregie indien deelnemer aan overlegprocedures Beoogt vlotte ontwikkeling van overleg	Kadervoorwaarden voor overleg implementeren en evalueren, procesregie indien deelnemer aan overlegprocedures Beoogt feedback aan non-overheid en verkozen beleid

Tabel: Overzicht beleidsaanbevelingen roldiversificatie bij de Brusselse gewestelijke overheid

4. Invalshoek 2: Draagvlakverbreding en hiërarchie van betrokken belang

Een tendens van ‘vermaatschappelijking’ van beleid en meer interactieve beleidsvoering wordt vaak omschreven in termen van ‘verbreding van het draagvlak’, en kadert in de discussie over de mogelijke overgang van een representatieve naar een meer participatieve democratie.

Specifiek voor stedenbouwbeleid is een veelheid van actoren ‘betroffen’ door de maatregelen die door het bestuur en de verkozen beleidsmakers genomen worden. Een verbreding van het draagvlak in stedenbouwbeleid kan onder meer bekomen worden door wisselwerking met projectpartners (bvb. investeerders of projectontwikkelaars), door de opbouw van een breder politiek draagvlak (sterkere betrokkenheid van politieke partijen, kabinetten en volksvertegenwoordiging) of de opbouw van een breed maatschappelijk draagvlak (bvb. via belangenorganisaties, media of betrokkenheid van burgers). (zie ook Koppenjan, Rijnveld, 1997, p. 98).

De vraag is tot welke doelgroepen het stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich vandaag richt, hoe breed het draagvlak voor verschillende stedelijke vraagstukken kan of moet zijn, en welke betrokkenheid de verschillende actoren hebben. Moeten stedenbouw en planning zich in een zeer restrictieve benadering enkel richten tot de bewoners van de stad, tot de eigenaren van de percelen of mag het zeer ruim gericht zijn tot pakweg alle ‘gebruikers’ van de stad? Is de bestendigheid in het gebruik of de mate van betrokkenheid een criterium voor participatie aan beleid? Betekent de ontwikkeling van ruimere sites die ook bovenlokale belangen betreffen automatisch een verbreding van doelgroep? Is deze verbreding van de doelgroep van het beleid ook gekoppeld aan een verbreding van het aantal deelnemende actoren in de beleidsvorming?

Nagenoeg zestig jaar ontwikkeling van stedenbouw en planning toonden een grote diversiteit in de verhouding tussen actoren alsook de omvang van de stedelijke arena. Voor Brussel stelt zich de vraag hoe een evenwicht tussen uitersten - met enerzijds het strikt centralistisch representatief stelsel van de naoorlogse periode en anderzijds een breed toegankelijk participatief stelsel van de jaren zeventig-mogelijk is. Een belangrijke sleutel tot deze vraag blijkt de procedure van overleg te zijn. Hoe verhoudt zich het verkozen beleid tot de ambtenaren en ontwerpers - elk met hun eigen specifieke kennis-, en tot de sectorale en lokale belangen?

Momenteel worden door overheid en non-overheid in hoofdzaak twee conflicterende modellen gehanteerd in Brussel, het ene steunt op een hiërarchie volgens de al dan niet bestendige aanwezigheid en betrokkenheid van *actoren*, terwijl het andere gericht is op het belang en de impact van de *projecten* zelf. Het eerste model sluit nauw aan bij een breed participatief stelsel, het tweede eerder bij een representatief stelsel, waarbij ook belangrijke elementen van overleg opgenomen zijn.

Vooraleer in te gaan op deze modellen wordt op de volgende pagina’s een summier overzicht gegeven van de bandbreedte en dimensionering van de stedelijke arena alsook een overzicht van de ontwikkeling van het draagvlak in stedenbouwbeleid in de afgelopen vijftig jaar.

Overzicht van de stedelijke arena: Er bestaan verschillende 'leeswijzen' van de stedelijke arena, met telkens de vraag hoe de relaties tussen de verschillende segmenten van het landschap van actoren zich ontwikkeld hebben. Er kan een onderscheid gemaakt worden naar:

- Actoren actief op verschillende schalen en niveaus van stedenbouwkundige ingrepen: in algemene bewoording betreft dit een onderscheid tussen supra-lokaal en lokaal niveau, vaak vertaald naar boven-gewestelijk en gewestelijk enerzijds en gemeentelijk en wijkniveau anderzijds. In planning wordt een onderscheid gemaakt tussen het gewestelijk en gemeentelijk niveau, dus de entiteiten die een administratieve afbakening kennen.
Stedelijke vraagstukken en de actoren die bij de vraagstukken betrokken zijn hebben echter vaak een perspectief dat ruimer is dan een gewestelijke vraag of dat -net omgekeerd- ingaat op heel specifieke wijken of sites.
- Actoren actief in verschillende domeinen van stedenbouw en ruimtelijke ordening, alsook aanverwante sectoren: hierbij kan de indeling van bevoegdheden gevolgd worden die door het gewestelijk beleid is vooropgesteld. Er wordt binnen ruimtelijke ordening een indeling gemaakt in planning, stedenbouw, stadsvernieuwing, grondbeleid en bescherming van monumenten en landschappen. Aanverwante sectoren zijn het leefmilieu en het waterbeleid, het natuurbehoud, de huisvesting, de openbare werken en het vervoer. In de breedste zin kunnen hier eventueel ook de economie, het energiebeleid, de bevoegdheden van de plaatselijke besturen (provincies, gemeenten, intercommunales) en het tewerkstellingsbeleid toe gerekend worden.
- Overheid en non-overheid: actoren in de publieke en private sector; in politieke kringen, markt en maatschappij: Het onderscheid overheid/ non-overheid of publiek-privaat is voor veel actoren duidelijk te maken volgens hun juridisch statuut. Zo tellen alle actoren met een publiekrechtelijke achtergrond tot de eerste categorie van overheden en publieke sector.
Daarnaast is er echter ook een grijze zone van actoren die in wezen privaatrechtelijke constructies zijn, maar waar de publieke sector dominant is. Deze dominantie is er bijvoorbeeld omwille van de financiering of omwille van de samenstelling van de raad van bestuur. De indeling overheid/ non-overheid of publiek/ privaat is hier vaak onaangepast en kunstmatig gezien de samenstelling van beheerraden en hun professionele positionering, de afhankelijkheden die ontstaan door financiering en anderzijds de mogelijke impact op het beleid.
Binnen de non-overheid actoren kan verder nog een onderscheid gemaakt worden tussen civiele maatschappij en marktactoren.
- Actoren van verschillende ideologische en partijpolitieke strekkingen: Zowel binnen als buiten de overheid speelt het onderscheid volgens partijpolitieke achtergrond een rol. Sabatier noemt deze basisinstelling ook wel de 'deep core'- optie die organisaties of actoren kiezen, een optie die in wezen weinig flexibel is. Voor Brussel vertaalt het onderscheid rechts- links zich bij de meerderheidspartijen in eerste instantie naar liberaal - socialist.

We willen er de aandacht op vestigen dat slechts weinig indelingen een duidelijke classificatie toelaten. De meeste vormen van categorisering omvatten 'schemergebieden' of 'grijze zones'.

Kader: Overzicht van actoren in de stedelijke arena van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Verschuivingen inzake beleidsdraagvlak

<p>Naoorlogs modernisme REPRESENTATIEF STELSEL Strikt Hiërarchisch, centralistisch, met centrale positie van de expert (uit verkozen beleid en ontwerp); steun van economische actoren, maatschappelijk draagvlak amper aanwezig</p>	
<p>Anti-modernisme PARTICIPATIEF STELSEL Model van basisinspraak, populistische instelling van beleid, breed maatschappelijk draagvlak, tegen amper aanwezig politiek, economisch of conceptueel draagvlak</p>	
<p>Stedenbouw na regionalisering DELIBERATIEF STELSEL Model van overheidsinterventie, Evenwicht en steun vanuit verschillende draagvlakken zoeken via overleg, vraag naar sterke inbreng van maatschappelijke actoren blijft bestaan</p>	

Tabel: een overzicht van de verhoudingen en het gewicht van verschillende actoren sinds 1945

BELEIDSACTOREN: Verkozen beleid en administratie (hier geen onderscheid tussen bestuurslagen)
 POLITIEK DRAAGVLAK: politieke partijen, kabinetten en volksvertegenwoordiging
 ECONOMISCH DRAAGVLAK: Projectpartners
 MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK: lokale belangen, bovenlokale drukkingsgroepen, sectorale belangen
 In stedenbouwbeleid bovendien een CONCEPTUEEL DRAAGVLAK: ontwerpers; stedenbouwkundigen

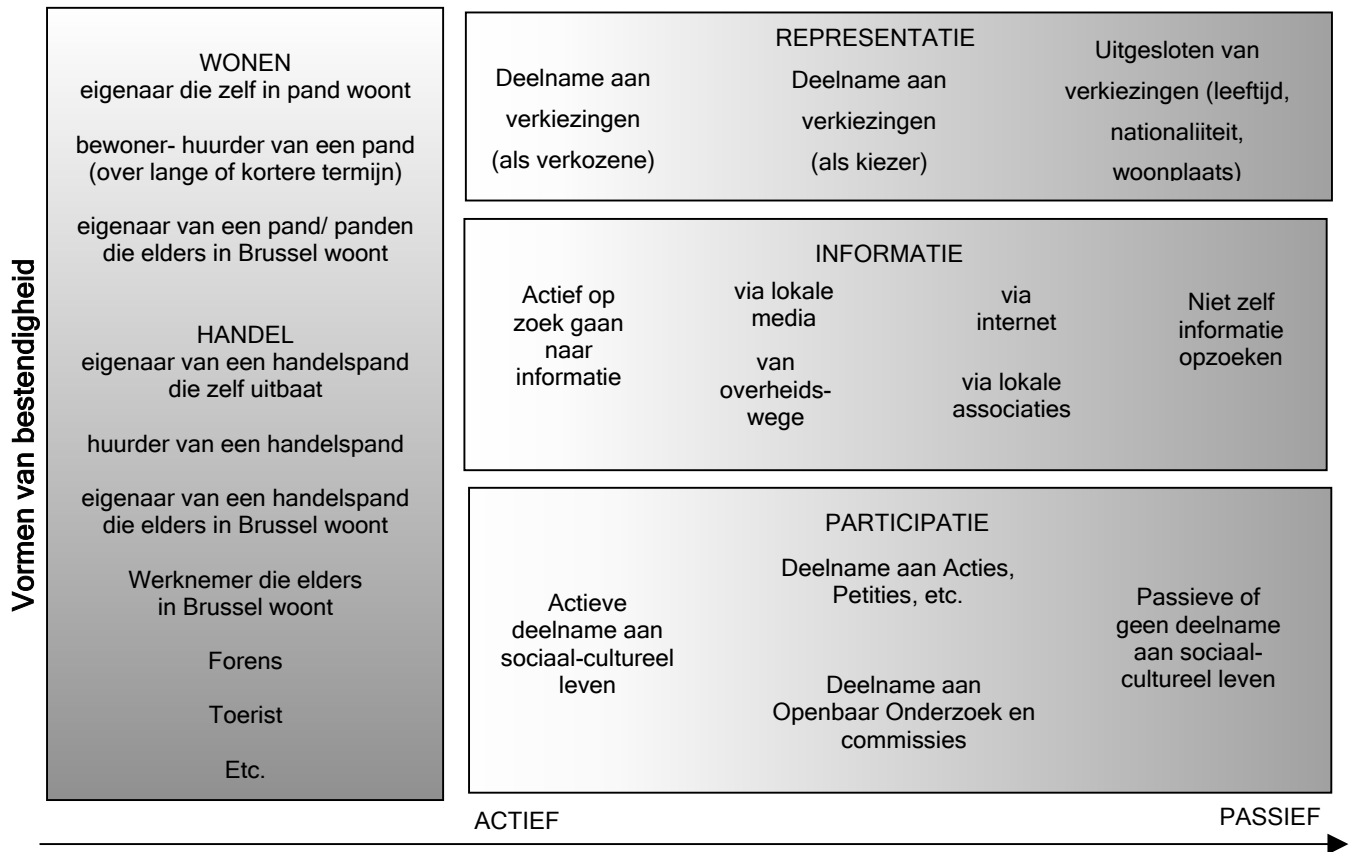
4.1. Impact van betrokken actoren: model van basisinspraak

Het model dat binnen Brussel vooral door maatschappelijk actoren en het middenveld gedragen wordt, legt de nadruk op *de actoren zelf vanuit hun respectieve belang* bij een stedenbouwkundig vraagstuk. Aan de basis ligt een overtuiging dat 'actoren aanhoord moeten worden vanuit het belang dat zij bij een specifieke site hebben'. Dit model gaat terug op discours uit de late jaren zestig en begin jaren zeventig, en reflecteren het ongenoegen dat destijds in reactie op modernistische stedenbouw en planning ontstaan is. Verschillende bovenlokale en lokale associaties die in deze periode ontstaan zijn, plaatsen de vooral maatschappelijke verbreding van het draagvlak in beleidsprocessen over stedenbouw op hun agenda, vanuit de sterke ontevredenheid met het heersende exclusieve beslissingsrecht van verkozen beleid. De publieke opinie richtte zich niet tegen de 'representatieve democratie' op zich, maar veeleer tegen de toepassing ervan. Grote dossiers zoals de Noordwijk, de ITT-toren of de parking op het Europakruispunt werden in wezen telkens door slechts één persoon beslist. Een dergelijke monopolisering van het besluitvormingsproces dat -mits de ondersteuning van de partij- zelfs de interventie van de volksvertegenwoordiging uitsloot, stuitte op veel kritiek. Met de planning en aanpak van dossiers als het APA voor de Noordwijk, dat op 17 februari 1967 goedgekeurd was, was de overheid volgens maatschappelijke actoren zowel inhoudelijk alsook procesmatig in de fout gegaan. De eisen - en sommige praktijken- die toen gesteld waren, leven ook vandaag nog gedeeltelijk voort bij maatschappelijke actoren.

Zoals reeds naar voor kwam in het overzicht van de plandoelontwikkeling, zijn er in de jaren zeventig en tachtig een aantal nieuwe overlegstructuren ontstaan, men zou zelfs kunnen spreken van een 'cultuur van adviesraden'. Men denkt hierbij bijvoorbeeld aan de commissies ruimtelijke ordening in Vlaanderen die inmiddels ook een institutioneel kader op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk vlak bekomen hebben. Het klimaat voor de totstandkoming van deze overlegprocedures was gekenmerkt door een lage economische conjunctuur (en dus weinig middelen die besteed konden worden), en een eerder populistische houding van het toenmalige beleid. Een aantal overlegprocedures die vanuit dit klimaat tot stand gekomen zijn, gaan er bijvoorbeeld van uit dat door participatie ook afwijkingen van een plan - mits goedkeuring van de bevolking- mogelijk zijn. De omwentelingen van de jaren zeventig leken de ondergang van de representatieve democratie in te luiden. In plaats van een doortastend beleid dat als expert en vertegenwoordiger optreedt, werd de weg geëffend voor een systeem van pleitplanning en later een model van basisinspraak, een ontwikkeling die niet enkel in Brussel aanwezig was (zie ook Paul Davidoffs artikel van 1965 over 'Advocacy and Pluralism in Planning', John Friedmans 'Transactive style of planning' en het later geïntroduceerde 'radical planning model'). Veelal werd van de overlegstructuren uiteindelijk verwacht dat dit niet enkel een participatie aan beleid als adviseur, maar uiteindelijk als partner van beleid en dus medebeslisser zou mogelijk maken.

In het model van basisinspraak wordt gedeeltelijk rekening gehouden met de *al dan niet bestendige aanwezigheid* van diverse stadsgebruikers (bv. eigenaar, huurder, wonen en werken in Brussel, bezoeker, forens, etc.), maar vooral met de *daadwerkelijke betrokkenheid* (bv. via verkiezingen, door actief op zoek te gaan naar informatie, door deel te nemen aan het socio-cultureel leven of politieke

acties, door engagement in wettelijk voorziene vormen van participatie aan stedenbouwbeleid). Door beide elementen in rekening te brengen zouden zowel de 'echte Brusselaar' alsook een bewoner van korte duur met hoge betrokkenheid (door deelname aan een wijkcomité of het indienen van een bezwaarschrift voor openbaar onderzoek) hun stem kunnen laten horen. Ook de in Brussel niet kiesgerechtigde kan op die manier gehoord worden. Verschillende aspecten van de dimensies bestendigheid en betrokkenheid zijn in onderstaand schema samengebracht.



Vormen van betrokkenheid

Schema: Vormen van bestendigheid en betrokkenheid van een diversiteit van stadsgebruikers

In een strikt representatief stelsel zouden enkel in Brussel gedomicilieerde en kiesgerechtigde stadsgebruikers hun stem kunnen laten horen en aan het beleid participeren. De verbreding van het gemeentelijk stemrecht voor bewoners zonder Belgische nationaliteit is voor Brussel een belangrijke stap naar politieke draagvlakverbreding in een representatieve democratie. Een grote groep in Brussel gedomicilieerde stadsgebruikers kunnen hierdoor hun stem laten horen via verkiezingen. In een strikt representatief stelsel vallen onder meer handelaren en werknemers die dagelijks in Brussel zijn voor professionele redenen, buiten de groep van kiesgerechtigden en dus buiten de mogelijkheid tot deze vorm van beleidsparticipatie.

In een doorgedreven participatief stelsel daarentegen kunnen deze en andere stadsgebruikers behalve aan het stedelijk debat ook direct deelnemen aan het stedenbouwbeleid. Bovendien staat in dit stelsel ook voor de al dan niet kiesgerechtigde bewoner een veel groter gamma aan mogelijkheden

tot beleidsparticipatie ter beschikking. Naast deelname aan verkiezingen is ook de deelname aan acties, petitie, openbare onderzoeken, en allerhande commissies mogelijk. Maatschappelijke actoren zijn in dit model 'partners' van het beleid.

Uitgangspunt in een model van basisinspraak is, dat wie een belang heeft bij een specifiek stedelijk vraagstuk ook de mogelijkheid zou moeten krijgen om een invloed uit te oefenen op het beleid in deze kwestie. Indien enkel het criterium van de 'bestendigheid in aanwezigheid' zou gelden, zouden de actoren die vaak minder aanwezig zijn in het Brusselse ook in mindere mate 'gerechtigd' zijn om invloed uit te oefenen op het beleid. Dit, terwijl zij evenzeer kunnen betroffen zijn door maatregelen inzake Ruimtelijke Ordening. Een 'zacht participatief' stelsel houdt wel degelijk rekening met de 'bestendigheid' van de actoren in een stedelijke setting, terwijl een doorgedreven model van directe democratie aan iedereen de toegang tot het beleid verleent indien het belang bij een beleidskwestie aantoonbaar is - ongeacht de relatieve 'bestendigheid in stadsgebruik'. Het beleid zou in dit laatste model evenzeer met de forens en toerist moeten samen zitten indien het om stedenbouw gaat. Zoveel voor de theorie, want in de praktijk is een dergelijke vorm van basisinspraak niet ontwikkeld.

Problematisch bij de dimensie 'betrokkenheid' is dat actoren die zich op de eerste rij bevinden voor acties, petitie of het indienen van bezwaarschriften vaak vanuit een zeer specifiek belang ageren. Dit is het vraagstuk van Hajer waarnaar eerder gerefereerd was (zie hoger p. 7). De directe democratie wordt in vraag gesteld door fenomenen als particularisme, oligarchievorming of bijvoorbeeld onjuiste delegatie van bevoegdheden.

Problematisch is verder ook dat aan actoren die bijvoorbeeld bij adviesraden betrokken zijn, vaak niet duidelijk gecommuniceerd wordt welke mogelijke impact deze beleidsparticipatie heeft. Is hun advies enkel bedoeld als consultatie, ziet de overheid zich verplicht om ook feedback en een argumentatie bij afwijking van het advies te formuleren of zijn de non-overheidsactoren mede-beslissers door de adviezen die zij formuleren? Wat is de legitimatie van het verkozen beleid indien non-overheidsactoren via adviescommissies met een zelfde recht van spreken voorstellen doen die tot beleidsbeslissingen leiden? Vaak lopen de verwachtingen tussen overheid en andere deelnemende actoren hier uiteen.

Een meer optimistische kijk op dit model van basisinspraak begrijpt de inbreng van een diversiteit van actoren als *een verrijking voor de formulering van de probleemstelling en de afbakening van de doelgroepen*. Voordelig bij dit model is verder dat een aantal actoren uit 'grijze zones' -doordat zij bijvoorbeeld niet kiesgerechtigd zijn- ook middelen tot beleidsparticipatie ter beschikking hebben. Het model tracht voort te bouwen op het bestaande participatief weefsel en de aanwezigheid van sociaal-cultureel kapitaal. Mensen uit de 'schemerzones tussen wonen en niet-wonen' worden hier aangesproken, zo bijvoorbeeld een diplomaat te Brussel die niet ingeschreven staat in het bevolkingsregister, studenten die in de week in Brussel zijn maar nog bij de ouders gedomicilieerd, oudere mensen die om fiscale redenen elders ingeschreven staan, etc.

4.2. Impact van stedelijke projecten: model van overheidsinterventie

Een tweede model, dat dichter staat bij de huidige beleidsvoering, vertrekt vanuit het *belang en de impact van de stedelijke projecten* en dus niet van de positie van actoren. De mogelijkheid tot participatie is hier gestructureerd volgens de impact van projecten. Zo verschilt de rol van de betrokken overheden en andere actoren al naargelang het gaat om bijvoorbeeld een project van bovenplaatselijk, lokaal of perceelbelang. Onderstaand schema geeft, behalve een aantal voorbeelden van verschillende projecten, ook het conflictpotentieel, de rol van de verschillende actoren en het mogelijk draagvlak weer.

Situering van belang van een project	Macro-schaal: Projecten van bovenplaatselijk belang	Meso-schaal: Projecten van lokaal belang (Wijkbelang)	Micro-schaal: Projecten van perceelbelang ¹³
Voorbeelden van het BHG	<i>Bvb. de uitbreiding in de Europawijk, aanleg van de tunnel Schuman-Josaphat of een tweede HST-terminal, zie ook hefboomgebieden en sites van gewestelijk belang</i>	<i>Projecten in het kader van stadsvernieuwing, op lokale schaal (bvb. wijkcontracten, ontwikkeling van huisvesting en publieke ruimte in dit kader)</i>	<i>Bvb. renovatie, nieuwbouw of verbouwing</i>
Publieke actor: rol van de gewestelijke overheid	Bovenlokale overheid bestudeert de mogelijkheden grondig en legt de alternatieven voor aan de bevolking, is 'wervend' voor de voorgestelde oplossingen. Overheid als expert, besliser en initiatiefnemer voor communicatie, eventueel ontwikkeling van pilootprojecten en opvolging in regulerend kader.	De bovenlokale overheid schept de randvoorwaarden voor projecten van lokaal belang (via een wettelijk kader, toekenning van financiering, logistieke steun, etc.). Faciliterende overheid (budget en deskundigheid). Bovenlokale overheid volgt op en evalueert.	Overheid bepaalt de randvoorwaarden, lokale actoren voeren uit. Faciliterende overheid (budget en deskundigheid)
Publieke actor: rol van de gemeentelijke overheid	Inbreng van specifieke lokale expertise (adviserend), Initiatiefnemer voor lokale communicatie	Lokale overheid bestudeert de mogelijkheden grondig en legt de alternatieven voor aan de bevolking. Overheid als expert, besliser en initiatiefnemer	Lokale overheid volgt op en evalueert. Faciliterende overheid (budget en deskundigheid)
Private actoren	Lokale actoren worden geïnformeerd en geconsulteerd, in zekere zin zijn zij ook adviseurs.	Lokale actoren zijn adviseur, medebesliser of zelfs samenwerkingspartner. Zelden initiatiefnemers.	Lokale actoren zijn Initiatiefnemers.
Conflict-potentieel	Tegenstellingen tussen lokale en bovenlokale belangen, eventuele blokkering door nadruk op lokale belangen.	Tegenstellingen tussen verschillende lokale belangen of vragen van aangrenzende gebieden. Te sterke restricties vanuit bovenlokaal niveau	Eigenaren en huurders, of conflict met gebruikers van aanpalende percelen
Draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> Projectpartners bieden financiële mogelijkheden Politiek draagvlak nodig voor visie en concept Lagere overheden worden geconsulteerd Maatschappelijke actoren geïnformeerd, bovenlokale overheid tracht brede betrokkenheid te bekomen. 	<ul style="list-style-type: none"> Projectpartners bieden financiële mogelijkheden Politiek draagvlak voor toetsing in politiek klimaat Lagere overheden en maatschappelijke actoren maken een kosten- baten inschatting en verlenen het project meer legitimiteit 	Geen breed draagvlak aangesproken

Tabel: Verschillende rollen van overheid en non-overheid volgens het belang van een stedelijk project

¹³ het derde niveau van projecten hier relatief licht gekleurd, gezien de studie zich vooral op de eerste twee dimensies binnen stedenbouwbeleid richtte

Tussen het strikt hiërarchisch systeem in het representatief stelsel in het naoorlogse modernisme en de eisen die ten tijde van het anti-modernisme zijn ontstaan, bestaan er veel gradaties. Het model van overheidsinterventie tracht via gerichte vormen van overleg het representatief stelsel te versoepelen en een evenwicht te vinden in de draagvlakverbreding tussen politieke, economische en maatschappelijke krachten.

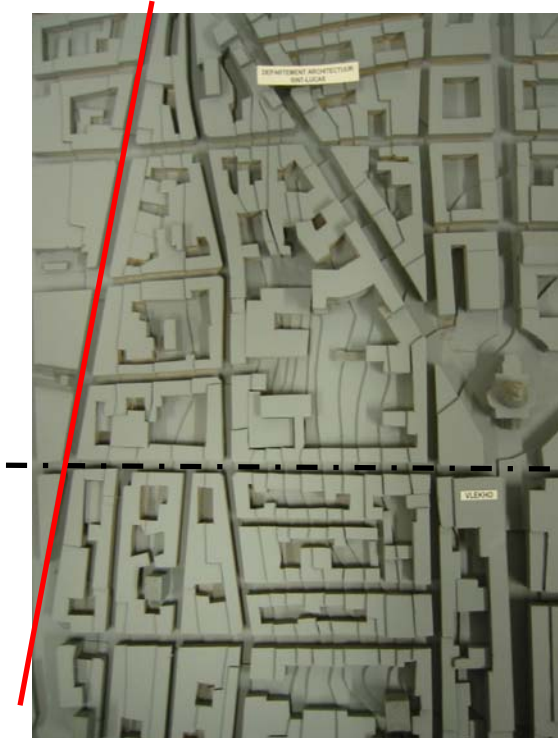
De hier aangegeven 'grootte' van een project verwijst eerder naar de impact van een project dan naar de omvang van de betreffende sites. Stedenbouwkundige vraagstukken verschijnen op de beleidsagenda immers in een hiërarchie van belang. Dit model van overheidsinterventie veronderstelt de mogelijkheid om stedelijke vraagstukken duidelijk een bepaalde 'schaal van belang' toe te wijzen. De toewijzing van projecten als zijnde van 'bovenlokaal' of 'lokaal' belang is niet steeds even transparant. De perceptie over het belang van stedelijke vraagstukken kan bovendien al snel verward worden met de omvang van de ingreep. Zo betreft de planning van bijvoorbeeld een asielcentrum, wat in wezen een lokale ingreep is of meestal een vraag rond een specifiek perceel, toch duidelijk een bovenlokaal belang.

In het model van overheidsinterventie wordt, volgens het belang van een project, een onderscheid gemaakt tussen de rol van de gewestelijke en de gemeentelijke overheid. De verschillende bestuurslagen treden enkel als beleidsbeslissers op voor de stedenbouwkundige vraagstukken die zich op hun bestuurslaag voordoen. Dit veronderstelt de strikte naleving van het subsidiariteitsbeginsel, dat zegt dat een centraal gezag zich niet met zaken mag bemoeien die beter op een lager niveau geregeld kunnen worden. Het centraal gewestelijk bestuur zou in dit model wel een aantal randvoorwaarden voor lokale projecten voorzien, maar zelf niet als expert en beleidsbeslissers bij de uitvoering ervan optreden. In de praktijk kan de geringe afstand tussen de bestuurslagen in het Brusselse een probleem zijn. Via persoonlijke cumul van functies zijn er bijvoorbeeld gemeentelijke mandatarissen die eveneens een functie op gewestelijk niveau (zo bijvoorbeeld in de Brusselse Hoofdstedelijk Raad) hebben.

Een andere mogelijke discrepantie die voortkomt uit de toepassing van dit model op de Brusselse situatie, is de onaangepastheid van administratieve entiteiten ten aanzien van de omvang en situering van stedelijke projecten. In de jurisdictie wordt uitgegaan van twee mogelijke entiteiten, die overeenkomen met de huidige structuur van de bestuurslagen: de gewestelijke overheid en de 19 gemeentes. Indien bij stedelijke projecten van 'bovenlokaal' en 'lokaal' gesproken wordt, komt dit meestal slechts gedeeltelijk overeen met de juridische conceptualisering van bovenlokaal en lokaal. Concrete voorbeelden van stedelijke ontwikkeling kunnen deze problematiek illustreren:

- De begrenzing van 'wijken' kent geen administratief uitgestippelde lijnen zoals dit bij de gemeenten en het gewest het geval is. Meer nog, volgens de 'mentale kaart' die bewoners van een wijk hebben, is het goed mogelijk dat een wijk zelfs verder reikt dan de gemeentelijke grenzen. In Schaarbeek en Sint-Joost-ten-Node worden op aansluitende terreinen de wijkcontracten Brabant-Groen en Groenstraat ontwikkeld, gezien dit instrument van lokale

ontwikkeling ingericht wordt binnen de geldende gemeentegrenzen. In de mentale kaart van de bewoner lijkt de Brabantwijk echter ook over de Dupontstraat heen te gaan en Schaarbeek en Sint Joost ten Node te verbinden. Vanuit een zuiver stedenbouwkundige rationaliteit zou hier voor fusies kunnen gepleit worden.



Brabantwijk gaat langs de Brabantstraat over de gemeentegrenzen heen in mentale kaart van de bewoners.

Gemeentegrens langs Dupontstraat scheidt Schaarbeek (N) van Sint-Joost-ten-Node (Z) en hiermee ook twee wijkcontracten

Illustratie: Gemeentegrens volgt niet de indeling in wijken (voorbeeld Brabantwijk)

Anderzijds wordt het eveneens Schaarbeekse wijkcontract 'Aarschot-Vooruitgang' moeilijk als één wijk ervaren doordat de Aarschotstraat en de kant van de Vooruitgangstraat door de spoorweg verdeeld zijn. Dit zijn voorbeelden van discrepantie tussen de juridische bepaling en de daadwerkelijke probleemstelling in site. In sommige gevallen zijn de wijkcontracten vandaag dus eerder 'DEELwijkcontracten' gezien zij niet bevatten wat in de mentale kaart van bewoners als wijk ervaren wordt. In andere gevallen zijn zij veeleer een 'wijkENcontract' doordat zij meerdere wijken samen behandelen. Indien de wijkcontracten op regionaal niveau ontwikkeld worden en de sterke binding met telkens slechts één gemeente zou versoepelen, kan meer aandacht geschonken worden aan de eenheden die ook door de gebruikers als wijk ervaren worden.

- In de jaren zestig was met een kunstgreep om door één studie bureau een plan te laten maken ook reeds een voorbeeld gegeven om een gebied over gemeentegrenzen heen als geïntegreerd gebied voor stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Zo werd het Manhattanplan over gebieden van Brussel Stad, Sint-Joost ten Node en Schaarbeek gepland.

De situering en complexiteit van specifieke stedelijke vraagstukken is eveneens het uitgangspunt voor de formulering van het derde deel beleidsaanbevelingen in hoofdstuk 5. Geïntegreerde stedenbouw voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hier worden een aantal oplossingen door middel van structurele, strategische verknoping tussen actoren voorgesteld om dit soort discrepanties aan te pakken, al is in sommige gevallen ook een herindeling van de huidige administratieve entiteiten een mogelijke oplossing, alleen is dit een veel grotere ingreep.

4.3. Modelvergelijking en conclusie

Beide modellen van draagvlakverbreding die hier voorgesteld waren, leven in het huidige Brussel. Het model van basisinspraak dat teruggaat op eisen van de anti-modernistische strekkingen van de jaren zeventig, leeft vooral bij lokale actoren en maatschappelijke krachten. Het model van overheidsinterventie wordt eerder gevolgd door de gewestelijke overheid. Een vergelijking van de twee modellen toont de mogelijkheden en beperkingen:

	Basisinspraak	Overheidsinterventie
Uitgangspunt	Actoren kunnen aan het beleid participeren vanuit hun belang bij een stedelijk vraagstuk.	De deelname van actoren staat in relatie tot de impact van een project (onderscheid tussen bovenlokale en lokale projecten).
Definiëring van de probleemstelling van stedelijke vraagstukken	Sterk gewicht van maatschappelijke krachten, centrale actoren zijn de 'belanghebbenden'.	Komt toe aan de overheid, wel advies door verschillende actoren (maatschappelijk, economisch, politiek).
Sterktes	Bouwt voort op bestaand socio-cultureel kapitaal en bestaand associatief weefsel, brede waaier aan mogelijkheden tot beleidsparticipatie, probleemdefinitie neemt lokale dimensies op in een open, eerder informele aanpak, lage drempel om de overheid te benaderen wordt nagestreefd	De aanpak en overlegmechanismen voor verschillende projecten zijn aangepast volgens het belang van het project, Gediversifieerde probleemdefinitie door blik op maatschappelijke, economische en politieke aspecten, validering van expertise van overheid naast diverse andere actoren
Zwaktes	Draagvlakverbreding bijna uitsluitend maatschappelijk, Lokale belangen komen zeer centraal te staan met risico van particularisme, legitimatie van beleid door representatie wordt ondergraven, indien ver doorgedreven: participatie van 'iedere' actor, ongeacht de bestendigheid in 'gebruik van de stad', mogelijke kritische 'oppositie' mee opgenomen in beleid	Mogelijke verwarring tussen bepaling van het 'belang' van projecten en de 'omvang van de ingreep', onduidelijke subsidiariteit tussen bestuurslagen, Jurisdictie en stedelijke vraagstukken bakenen entiteiten verschillend af, Moeilijk evenwicht in overleg tussen economische, politieke en maatschappelijke krachten
Rol van de overheid	Faciliterend, eventueel conditionerend	Initiatiefnemer en beleidsbesliser, expert
Rol van non-overheid	Beleidsvormend (Van adviseur over partner tot initiatiefnemer)	Beleidsondersteunend (geconsulteerd of als adviseur)
Inspraakmoment	Van bij begin van een project	Overheid omlijnt de probleemstelling en doelgroepen, werkt een aantal alternatieven uit en stelt deze dan voor

Tabel: Vergelijking van modellen van draagvlakverbreding

Het onderscheid tussen beide modellen komt duidelijk naar voor bij projecten van bovenlokaal belang. Het gaat bij bovenlokale vraagstukken vaak om projecten die zeer ingrijpend en complex zijn, met impact op lange termijn. Door de complexiteit is ook voor de oplossing veelal een input uit diverse disciplines en sectoren vereist, en zijn er veel verschillende mogelijke doelgroepen. De aanpak van beide modellen verschilt grondig:

- Volgens het model van basisinspraak is hier de participatie van zowel lokale alsook bovenlokale actoren mogelijk indien zij 'belanghebbende' voor dit project zijn. Het zijn vooral maatschappelijke actoren die aan het beleid zouden participeren.
- Bij het model van overheidsinterventie is de gewestelijke overheid - indien het om een project van bovenlokaal belang gaat- de belangrijkste beleidsbeslissers. Er wordt wel advies gevraagd van diverse maatschappelijke, politieke en economische actoren.

Bovenlokale projecten zijn vaak gekenmerkt door de aanwezigheid van een veelheid van belangen die zich in discussie en debat laten gelden en eveneens een plaats in het beslissingsproces willen bekomen. Reeds bij de definiëring van probleemstelling en doelgroepen gaan de meningen vaak al ver uiteen. Een aantal elementen uit de twee modellen kunnen gecombineerd worden om de definiëring van probleem en doelgroepen te verrijken en de kans op een geslaagde, door een breed publiek gedragen ontwikkeling te verhogen:

- Zelfs indien een vraagstuk als project van bovenlokaal belang op de prioriteitenlijst van de gewestelijke overheid verschijnt, is het alsnog interessant om ook de lokale bewogenheid en het lokale perspectief te kennen. De overheid blijft beslissers, maar heeft de verantwoordelijkheid om de genomen beslissing ook aanvaardbaar te maken op lokaal niveau. Dit kan enkel indien de bekommernissen van omwonenden gekend zijn. Sociaal-culturele organisaties kunnen intermediair zijn bij de benadering van de lokale bevolking, maar een open, lage drempel communicatie is even belangrijk. De bekendmaking van het project en de uitleg bij uitgestippelde alternatieven is cruciaal. Bij vragen dient de overheid ook duidelijk naar voor te brengen wie hiervoor kan aangesproken worden, het inrichten van de Vlaamse infolijn kan hier als voorbeeld gelden, waarbij meer lokale aanspreekpunten met lage drempel noodzakelijk zijn, zeker in tweetalig en multicultureel Brussel. Dit kan worden aangevuld met (verplichte) vrij te bekomen publicaties over projecten van enige omvang. Verder behoren ook permanente tentoonstellingen over lopende projecten als reëel informatieplatform tot de mogelijkheden om lokale actoren te informeren.
- Een breed draagvlak bij economische en projectactoren, in de politiek en maatschappij alsook bij lokale overheden is van essentieel belang voor de verdere ontwikkeling van het project. De verbreding van draagvlak is niet enkel in de zin van 'vermaatschappelijking' gedacht, maar betreft evenzeer politiek en markt. Meer dan eens heeft Brussel te maken met een reactie van afkeer bij grootse projecten op basis van ervaringen in het verleden. Om de cultuur van kritische houding en alertheid niet te laten verworden tot een cultuur van blokkering en oppositie, is voor de overheid een belangrijke taak weggelegd om een breed draagvlak te vinden voor ingrijpende projecten. Er worden vier vormen van draagvlakverbreding nagestreefd. Het economisch draagvlak wordt aangesproken om transparantie in de samenwerking met marktactoren te bekomen en systemen

van publiek-private samenwerking uit te bouwen. De doelstelling is, om beleidsruimte te verbreden door bijkomende financiële mogelijkheden. Politieke draagvlakverbreding wordt aangesproken om steun te bieden aan de re-ideologisering van beleid. De doelstelling hier is om de visievorming duidelijk en krachtig naar voor te laten komen. De maatschappelijke draagvlakverbreding tracht voort te bouwen op de cultuur van adviesraden en socio-cultureel kapitaal. Het doel is de verbreding van de probleemstelling van stedelijke vraagstukken door kennis van verschillende sectorale en lokale belangen (naast bovenlokale en meer algemene belangen). Tot slot, en specifiek voor het domein stedenbouwbeleid wordt eveneens een conceptuele draagvlakverbreding voorgesteld om vanuit toegankelijke stedenbouwkundige concepten duidelijke keuzes te kunnen maken bij de ontwikkeling van een concreet stadsproject en stadsontwerp.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat er slechts in geringe mate ook een structurele verankering van overleg voor bovenlokale projecten, veel aspecten van overleg zijn ad hoc georganiseerd of blijven informeel. Transparante randvoorwaarden over mogelijkheden en beperkingen van beleidsparticipatie zijn de basis van goed overleg. De hoge verwachting om als adviseur ook beleidsbeslissingen te mogen mee dragen, heeft bij menigeen reeds tot ontgoocheling geleid. Duidelijke afspraken omtrent de rol van de verschillende actoren, de impact van commissies en het al dan niet open stellen van een vraagstelling¹⁴ dienen van bij het begin van het overleg gemaakt te zijn. Bij ad hoc commissies is dit vaak niet het geval. Gezien de grote impact van bovenlokale projecten is de meer structurele ontwikkeling van overlegmechanismen hier aangebracht. Een aantal voorstellen worden in het hierop volgende hoofdstuk ontwikkeld.

Het tweede onderdeel van de concrete beleidsaanbevelingen voor stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest trachtte de ontwikkeling inzake draagvlakverbreding van het beleid te schetsen en de huidige mogelijkheden te situeren. Draagvlakverbreding is nodig om bij complexe vraagstukken de probleemstelling duidelijker naar voor te laten komen, meer nuancering aan te brengen, en het perspectief op verschillende aspecten en doelgroepen te richten.

Het perspectief is niet enkel gericht op de 'vermaatschappelijking' in de strikte zin van het woord, maar neemt naast de maatschappelijke draagvlakverbreding ook het politieke, economische en conceptuele draagvlak in beschouwing. Het is van essentieel belang dat de overheid oog heeft voor maatschappelijke verschuivingen en hierop met de nodige flexibiliteit kan reageren. Behalve een verruiming van het aantal actoren bij beleid, in eerste instantie aangesproken als adviseur, wordt ook aangemoedigd om de brede diversiteit van vormen van beleidsparticipatie te behouden. Dit alles verandert niet de positie van het verkozen beleid dat vanuit de legitimatie als vertegenwoordiger de beleidsbeslissingen neemt.

¹⁴ Bij een gesloten vraagstelling kan de deelnemer enkel binnen een reeds voorgegeven aantal opties voorstellen doen, bij een open vraagstelling daarentegen kan de actor die aan het beleid participeert ook zelf mogelijke probleemstellingen aanbrengen. In de eerste situatie kan bijvoorbeeld enkel gekozen worden voor een besteding van budget binnen een mix van sociale huisvesting en geregulariseerde woningen, in de tweede situatie kan ook voorgesteld worden om behalve voor huisvesting een deel van het budget voor de inrichting van de publieke ruimte te gebruiken.

5. Invalshoek 3: Geïntegreerde stedenbouw voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Stedenbouwbeleid vandaag wordt geconfronteerd met vraagstukken die vaak een hoge mate van complexiteit vertonen. Net als de probleemstellingen situeren ook oplossingen zich daarom vaak op een knooppunt van verschillende institutionele, sectorale of budgettaire domeinen.

Toegenomen complexiteit bij stedelijke vraagstukken

Waarom hebben we de indruk dat stedenbouwbeleid in steden als het BHG steeds ingewikkelder wordt? Een algemeen aangenomen toename van complexiteit in stedelijke ontwikkeling en beleid kan gestaafd worden met argumenten over de context, de actoren en de instrumenten van stedenbouwbeleid.

Veranderingen in de **context** die een toename van complexiteit betekenen:

- er is een explosieve intensifiëring van de sociale complexiteit door een toegenomen (functionele) differentiatie in een globale maatschappij,
- de sociale en economische interferentie in elke vorm van ruimtelijk beleid wint aan belang.

Veranderingen bij stedelijke **actoren** die beleid meer ingewikkeld maken:

- heroriëntatie en herstructurering van beleidsstructuren in het kader van de federalisering leidde tot de verdere opsplitsing van competenties, het ontstaan van een dicht regionaal amalgaam van functies, met een ingewikkelde dialectiek tussen lokale, regionale en bovenregionale spelers,
- een tendens van vermaatschappelijking vertaalt zich naar een deelname van steeds meer en diverse actoren aan het beleid,
- toegenomen patronen van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren die hiërarchische systemen omvormt in zogeheten 'heterarchische' systemen, het beleid richt zich in deze constellatie vaak op gelocaliseerde en ad hoc korte termijn oplossingen.
- Ontstaan van zelf-organiserende systemen in de schaduw van de klassieke beleidsactoren die een invloed op het beleid willen doen gelden.

Tot slot zijn er ook veranderingen in het stedelijk **instrumentarium** die de complexiteit van stedenbouwbeleid schijnen te verhogen:

- de toetsing van beleidsinstrumenten volgens marktmechanismen leidt tot nieuwe instrumenten zo onder meer de vraag naar structurele vormen van publiek-private samenwerking en de meer kortstondige, projectgebonden ingrepen,
- bestuur en beleid vertalen de vraag naar verhoogde professionalisering vaak door verhoogde aandacht voor coördinatie in de plaats van effectieve ontwikkeling van de politieke inhoud,
- in de lijn van de toegenomen complexiteit in de arena van actoren is er ook een veelheid van instrumenten die al dan niet overlappend zijn.

Kader: Toename van complexiteit in stedenbouw: context, actoren en instrumentarium

Binnen de huidige bestuurspraktijk winnen de tijdelijke, projectmatige ingrepen aan belang. Ze sluiten aan op de schaal van de problemen waarmee de samenleving of stedelijke context geconfronteerd worden en meer nog, op de schaal waarin men vraagstellingen tracht op te lossen. De projecten dienen geplaatst te worden in een beleidsveld dat kan worden opgevat als een netwerk. De actoren en hun onderlinge, vaak wederzijds afhankelijke relaties, zijn de basiseenheden. Het geactiveerd deel van actoren in een beleidsnetwerk noemen we de stedelijke 'arena'.

STEDELIJK NETWERK (alle mogelijke actoren)	OVERHEID		NON-OVERHEID			
	MACHT	KENNIS	SPECIFIEKE BELANGEN			
STEDELIJKE ARENA (alle actoren die voor een specifiek project geactiveerd worden)	Verkozen Beleid	Bestuur	Ontwerpers	Bovenlokaal	Sectoraal	Lokaal
	Specifieke Kabinet(ten)	Specifieke directie(s)	Specifieke bureau(s)	Specifieke associatie(s)	Specifieke Sector(en)	Spec. Assoc.

Schema: Relatie tussen stedelijk netwerk en stedelijke arena

Met de formule van wijkcontracten is reeds een stap gezet naar meer geïntegreerde stedenbouw. Zowel het programma als de uitwerking in specifieke samenwerkingsverbanden laten toe om actoren van verschillende bestuursniveaus, van binnen en buiten de overheid, van verschillende sectoren, van gewest en gemeenschap of actoren uit de publieke en private sfeer samen te brengen. In de praktijk wordt echter vastgesteld dat deze formule nog relatief vrijblijvend geïnterpreteerd wordt, en vaak niet de complexiteit van huidige stedenbouwkundige vraagstukken vat. Een 'Volwassen Brussel' heeft inzake 'geïntegreerd stedenbouwbeleid' tal van mogelijkheden, die in de praktijk echter vaak nog onbenut blijven.

De noodzaak tot samenwerking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met andere overheidsinstanties alsook actoren buiten de overheid komt voort uit de specifieke institutionele setting waarin het gewest zich bevindt sinds de regionalisering in 1989, maar vooral uit de aard van de stedenbouwkundige vraagstukken zelf. Samenwerking gebeurt op dit moment vaak nog als ad hoc oplossing, terwijl structurele samenwerkingsverbanden de beslissingsprocessen transparanter kunnen maken. Veelal is er veel aandacht besteed aan het scheiden van bevoegdheden, weinig aandacht gaat echter naar het terug bijeen voegen van bevoegdheden. Integratief werken kent veel dimensies. Onderstaand model voor geïntegreerd stedenbouwbeleid stelt verschillende strategische verknopingen voor:

1. Sectorintegratie:
 - Gewestinterne sectoroverschrijdende vraagstukken,
 - Sectoroverschrijding door menging van gewest- en gemeenschapsmateries.
2. Schaalintegratie:
 - Horizontale schaalintegratie bij gewestoverschrijdende vraagstukken,
 - Verticale schaalintegratie bij niveauoverschrijdende vraagstukken
3. Instrumentele integratie: tijds kader, budgetten en programma's

Kader: overzicht van vormen van dimensies in geïntegreerd stedenbouwbeleid

Deze voorstellen trachten om stedelijke projecten beter te kunnen situeren in een meer algemene planning en ruimtelijke ordening. Met de hoge complexiteit van de vraagstukken zijn deze integratievoorstellen een poging om een meer comprehensief beleid te ontwikkelen in plaats van een losse opeenvolging van afzonderlijke projecten. De voorstellen voor integratie vertrekken vanuit gewestelijk perspectief, andere actoren zijn met andere woorden besproken in relatie tot dit specifieke beleidsniveau in ruimtelijke ordening.

5.1. Sectorintegratie

Voorafgaand aan de voorstellen een korte situering van wat sector- en facetbeleid omvat. Sectorbeleid is veelal gericht op de productie van specifieke goederen of de ontwikkeling binnen een heel specifiek, afgebakend domein. Vanuit deze logica worden alleen actoren aangesproken die onmisbare middelen binnen een specifieke sector bezitten. Facetbeleid daarentegen somt geen afzonderlijke sectorale vraagstellingen op, maar is gericht op overkoepelende eisen, waaraan verschillende sectorale projecten moeten voldoen. Vanuit facetbeleid wordt met andere woorden getracht om sectorvertegenwoordigers te beïnvloeden in de richting van facetdoelen. Zo zijn bepaalde claims op de ruimte vaak ingegeven vanuit een sectorale logica, maar is de ruimtelijke kwaliteit an sich een bovengeordend principe dat belangen uit verschillende sectoren bijeen brengt. Uit deze opstelling wordt meteen duidelijk dat werken aan ruimtelijke kwaliteit vormen van co-productie of integratie van verschillende sectoren vereist. Uiteenlopende ruimteclaims dienen immers ten opzichte van elkaar te worden afgewogen (zie ook Teisman, 1998, p. 15).

Voorstellen voor strategische verknoping bij sectorintegratie beantwoorden verschillende constellaties die zich bij stedelijke vraagstukken kunnen voordoen. Stedelijke projecten kunnen bijvoorbeeld meerdere sectorale vraagstukken omvatten, dus bv. én huisvesting, én milieu, én economische ontwikkeling; of ze kunnen aspecten van gewest- en gemeenschapsmaterie omvatten, dus bv. én ruimtelijke ontwikkeling én een sociaal-culturele dimensies.

Planning
Huisvesting
Monumenten-
zorg
Stads-
vernieuwing
Mobiliteit
Milieu
Etc.

Sectoroverschrijdende vraagstukken binnen één bestuurslaag



Illustratie: sectoroverschrijdende integratie binnen het gewest

Ruimtelijke vraagstukken omvatten veelal meerdere sectorale dimensies. Dit geldt voor zowel lokale alsook bovenlokale projecten, voor zowel de gewestelijke als de gemeentelijke bestuurslaag. De sectoren komen aan bod in de verschillende kabinetten, in de verschillende operationele directies van het bestuur, maar ook en vooral door sectorale belangenvertegenwoordigers die in de stedelijke arena voor een specifiek project optreden.

Zo zijn vragen van huisvesting vaak niet los te koppelen van de inrichting van publieke ruimte en stedelijk groen, of dient de planning van handelsfuncties eveneens de aanleg van infrastructuur in acht te nemen. En sterke sectororiëntatie zou ertoe leiden dat een straat bij wijze van spreken voor drie sectoren ook drie maal na elkaar nieuw aangelegd of opengebroken moet worden. Daarenboven is ook bij de invulling van stedelijke ruimtes een tendens voelbaar om in plaats van geplande segregatie van functies eerder te streven naar geplande integratie en meervoudig ruimtegebruik. Ook dit vereist een sectoroverschrijdende aanpak. Deze vereiste sluit aan bij de

bevindingen die van der Heijden en Schrijver formuleerden: *'Taakgericht werken, vanuit een vaste sectorale opdracht (bijvoorbeeld bodem saneren, woningen bouwen, onderwijs verzorgen), levert zo steeds minder vruchtbare resultaten. Immers, de uitkomsten botsen voortdurend op nevendoelestellingen en andere belangen die specifieke situaties constitueren.'* (van der Heijden, Schrijver, 2002, p. 30)

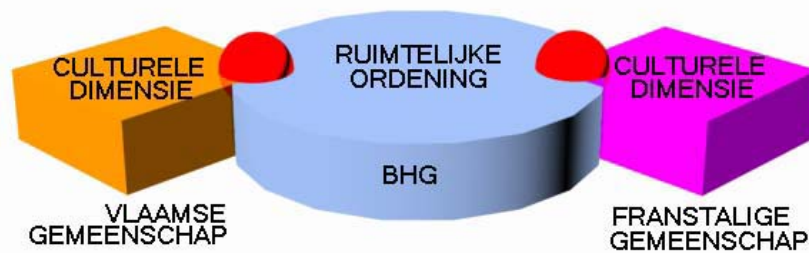
Een voorbeeld uit de lokale stadsontwikkeling kan dit treffend illustreren: binnen de wijkcontracten worden de verschillende luiken (huisvesting, publiek domein en sociaal luik) vaak door verschillende schepenen en medewerkers van het bestuur opgevolgd. Onderlinge coördinatie is hierbij essentieel. Net zoals bij het model van overheidsinterventie is de samenstelling van de arena van actoren bepaald door het stedelijk vraagstuk zelf. Strategische koppelingen zijn vereist binnen het verkozen beleid, tussen de kabinetten en ministeries en binnen het bestuur tussen de operationele directies, steeds voor zover zij bij een zelfde stedelijk project betrokken zijn.

BHG

VGC

COCOF

Sectoroverschrijding door menging van gewest- en gemeenschapsmateries



Illustratie: Integratie tussen gewest- en gemeenschapsmaterie

Vragen van stadsvernieuwing bevatten vaak, zeker in tweetalig en multicultureel Brussel, ook een culturele dimensie. De ontwikkeling van stedenbouwkundige projecten in het Brusselse brengt onder meer actoren samen uit de Franstalige en Nederlandstalige gemeenschap. Uit deze nood zijn bijvoorbeeld ook vertegenwoordigers van de VGC en COCOF mee opgenomen in de Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling in het kader van wijkcontracten.

De culturele dimensie van stedenbouw wordt bijvoorbeeld duidelijk bij de heraanleg van publiek domein, bij de ontwikkeling van sites met sterke symbolische waarde, etc. Daarenboven dient voor de ontwikkeling van ruimtelijke ordening eveneens de pols gemeten te worden van maatschappelijke veranderingen, en deze hebben vaak een culturele dimensie.

Ook op vlak van stedelijk instrumentarium is de samenwerking of op zijn minst afstemming tussen gemeenschap en gewest opportuun. Zo waren in het verleden voor de lokale ontwikkeling naast wijkcontracten ook SIF-projecten mogelijk.

5.2. Schaalintegratie

Voorstellen voor strategische verknoping bij schaalintegratie beantwoorden aan volgende constellaties bij stedelijke vraagstukken: de projecten kunnen meerdere gewesten betreffen, dus een samenwerking van het Brussels, Waals en Vlaamse Gewest vereisen; of meerdere bestuurslagen betreffen, dus een structurele verknoping van het Europees, federaal, gewestelijk en gemeentelijk niveau vereisen.

BHG

Horizontale schaalintegratie: Gewestoverschrijdende vraagstukken

Vlaams
Gewest

Waals Gewest



Illustratie: Schaalintegratie tussen de gewesten

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is relatief compact, maar heeft desalniettemin vrij verregaande bevoegdheden inzake Ruimtelijke Ordening. Een aantal dossiers, veelal vragen van infrastructuur, zijn echter gewestoverschrijdend en vereisen een intergewestelijke of zelfs internationale samenwerking, zo bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Gewestelijk Expresnet, de aanleg van HST-lijnen, de aanleg van verbindingen tussen Brussel en de luchthaven¹⁵ of het onderhoud en de verdere uitbouw van de 'Brusselse' ring.

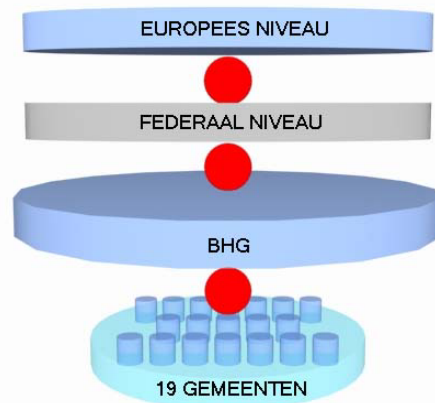
Het ontbreken van een hogere, federale instantie inzake ruimtelijke ordening bemoeilijkt de beslissingsprocedure doordat er geen bemiddelende derde is. Het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest treden bij gewestoverschrijdende materies in principe als evenwaardige partners op.

Ook het recente debat en overleg rond het DHL-dossier toont aan dat de samenwerking tussen verschillende gewesten noodzakelijk is. De vraagstukken die gesteld waren betreffen niet alleen economie, tewerkstelling en milieu maar evenzeer ruimtelijke ordening.

¹⁵ Eigenlijk speelt de federale regering hier ook een rol, namelijk als exploitant van de NMBS en de luchthaven in Zaventem. Toch blijft het een horizontale schaalintegratie want in deze functies staat de federale overheid niet boven maar naast de gewesten. (federale spoorwegen en luchthaven naast en niet boven gewestelijke waterwegen, autowegen, tram, bus, metro, enz.). Vgl. met p. 24, het voorbeeld van het HST-transferium Schaarbeek.

Europees
 Federaal
 Gewestelijk
 Gemeentelijk

Verticale schaalintegratie: overschrijding van bestuurslagen



Illustratie: Schaalintegratie tussen verschillende bestuurslagen

Ruimtelijke beleidsvraagstukken kunnen vaak toegewezen worden aan een specifieke bestuurslaag. In dat geval geldt het subsidiariteitsbeginsel dat nauw aansluit bij volgende overweging: *'Het ligt voor de hand de taakverdeling binnen de overheid zo vorm te geven dat over ruimtelijke investeringen wordt beslist op het niveau, waarop de effecten ervan optreden.'* (Teisman, 1998, p. 16). De schaal van een stedelijk vraagstuk wordt echter slechts ten dele door de omvang van de site bepaald, qua impact kan ook een perceel bovenlokaal georiënteerd zijn, hierop werd eerder reeds ingegaan bij de voorstelling van het model van overheidsinterventie. Het is daarom belangrijk om enerzijds een duidelijke subsidiariteit van bevoegdheden te hebben en anderzijds een duidelijke strategie voor de samenwerking tussen verschillende niveaus (in de zin van multi-level governance) om projecten die lokale en bovenlokale perspectieven integreren, op te lossen. Indien de bestuurslagen niet aangepast zijn, schuilt onder meer volgend risico: *'Besluitvorming op een inadequaat schaalniveau leidt tot een structurele onder- of overbesteding aan infrastructuur'* (Teisman, 1998, p. 16)

Wat Brussel betreft, zijn hier duidelijke lacunes. Enerzijds is de subsidiariteit in diskrediet gebracht door de densiteit van de overheidsinstellingen, anderzijds is er weinig structurele basis gegeven voor de samenwerking tussen verschillende overheidsniveaus.

Vooraf bij vraagstukken in verband met infrastructuur komt dit interactieprobleem tussen verschillende schaalniveaus tot uiting. Bij infrastructurele voorzieningen is het 'optimum' voor de lokale en diverse bovenlokale overheden vaak zeer uiteenlopend. Terwijl op bovenlokaal vlak een goede verbinding van een stadsgedeelte naar de periferie of de aanleg van een gewestoverschrijdende verkeersader opportuun is, kan de lokale overheid dit als 'overproductie' beschouwen indien zij voor de geluidshinder een oplossing moeten zoeken. Hier leidt een sterke autonomie van de verschillende bestuurslagen tot suboptimale oplossingen, zowel qua investering als qua resultaat in ruimtelijke kwaliteit, immers *'bij lokale autonomie zullen gemeenten externaliteiten*

niet meeweger (Teisman, 1998, p. 17), net zoals een bovenlokale overheid de lokale externaliteiten zou ontkennen. De goede samenwerking en het overleg tussen verschillende bestuurslagen is daarom essentieel.

Een andere moeilijkheid bij de verticale schaalintegratie is de gemengde inbreng van overheden met en zonder rechtstreekse bestuursbevoegdheid. Enkel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de negentien gemeenten zijn als overheden met rechtstreekse bestuursbevoegdheid gelegitimeerd om beleidsbeslissingen te nemen inzake ruimtelijke ordening voor territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Federale en Europese overheden hebben, ook zonder rechtstreekse bestuursbevoegdheid, toch vaak een grote onrechtstreekse invloed op het ruimtelijk beleid van het BHG. In de praktijk is er ook een belangrijke structureel verband door een zekere mate van co-financiering van beleid. Zo is een deel van de financiering voor wijkcontracten bijvoorbeeld afkomstig van federale budgetten.

5.3. Instrumentele integratie: tijds kader, budgetten en programma's

Bij een derde insteek voor de integratie van verschillende aspecten van stedelijke vraagstukken gaat de aandacht naar specifieke sites. Op één en hetzelfde terrein, of aansluitende terreinen kunnen vaak verschillende stedenbouwkundige instrumenten ingezet worden, zowel parallel aan elkaar of sequentieel. Voor een zelfde site is een integratie van instrumenten mogelijk op niveau van budgetten, programma's of ook in de tijd. Overheden hebben verschillende instrumenten ter beschikking voor stedelijke ontwikkeling. Zo zijn er naast budgetten van Gewest en Gemeente, bijvoorbeeld ook projecten binnen Europese kaderprogramma's, met federale steun of steun van de gemeenschappen. Voor meer synergie van de ingezette middelen, is het noodzakelijk om de verschillende projecten op elkaar af te stemmen. Enkele voorbeelden van instrumentele integratie:

	Instrumenten	Voorbeelden van verknoping
Bovenlokale vraagstukken	Verschillende lagen uit de Gewestelijke Planning (GewOP en GBP)	Integratie van verschillende perspectieven in het GewOP (bv. waar overlappen Sites van Gewestelijk Belang met de Ruimtes voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting?)
Lokale vraagstukken	Wijkcontracten en de vroegere initiatiefwijken, SIF-projecten, projecten binnen Europese kaderprogramma's zoals Urban, en Doelstelling II,	Afstemmen van: <ul style="list-style-type: none"> - verschillende wijkcontracten binnen een gemeente¹⁶ - wijkcontracten van aanpalende gemeenten - wijkcontracten en andere programma's

Schema: Voorbeelden van instrumentale integratie bij bovenlokale en lokale projecten

Zowel bij bovenlokale als bij lokale vraagstukken wordt voorgesteld om de coördinatie van verschillende instrumenten op gewestelijk niveau, door het bestuur ruimtelijke ordening op te volgen.

¹⁶ in de gemeente Schaarbeek werden onder meer algemene wijkvergaderingen ingericht die door lokale partners van verschillende wijkcontracten kunnen worden bijgewoond. Zo konden actoren van meer recente contracten de resultaten, het succes en de processen van het vroege contract 'Paviljoen' volgen.

Als synergetisch en permanent ondersteuningskader voor lokale ontwikkeling kunnen een aantal gewestelijke initiatieven genomen worden, zo onder meer een 'coördinatiecel analyse' voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, als 'observatorium' dat de opvolging van projecten evalueert. Daarnaast zou ook training voor planners en stedenbouwkundigen geboden kunnen worden. Wie voor lokale, geïntegreerde stedelijke interventies actief wil zijn, heeft immers specifieke kennis nodig inzake communicatie en presentatietechnieken.

De lokale vraagstukken vallen veelal onder de operationele directie 'stadsvernieuwing', terwijl de bovenlokale vraagstukken eerder bij de directie planning gesitueerd kunnen worden. Eventueel kan worden gedacht om het voorstel van de cel kenniscoördinatie uit te breiden met een observatorium van lopende projecten, zodat projecten onderling afgestemd en door bestaande studies gevoed kunnen worden.

5.5. Overzicht en conclusie integratief stedenbouwbeleid

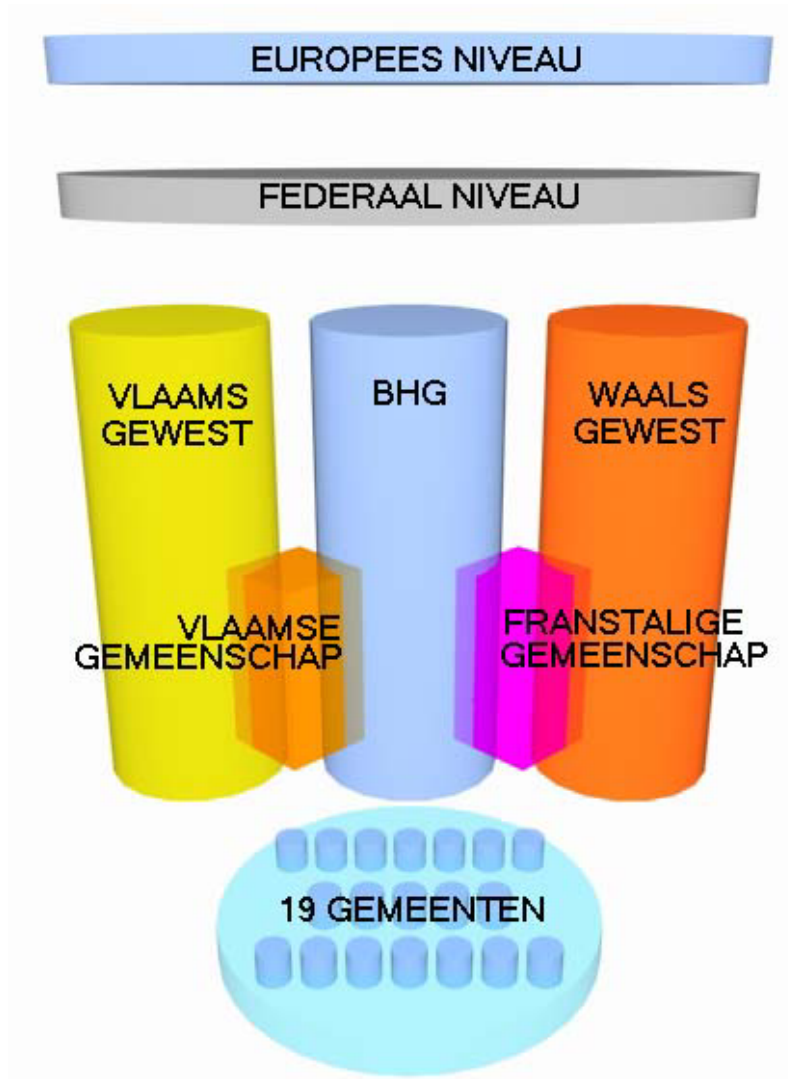
Net door de toename van complexiteit hebben we te maken met een vorm van stedenbouwbeleid dat in plaats van op de comprehensieve ontwikkeling steeds meer op projectaanpak geconcentreerd is. Er bestaat een zeker risico dat de ingewikkelde inbedding en een meer overkoepelend perspectief hierdoor verloren gaat. Eens temeer een oproep op het wettelijk kader en de formulering van een duidelijke stedelijke visie prioriteit te geven. Ook voor de concrete ontwikkeling van stedelijke projecten zijn door deze toename van complexiteit een aantal nieuwe voortekens voor stedenbouwbeleid aanwezig.

Naargelang het stedelijk vraagstuk dat bij een specifiek project aan bod komt, worden verschillende sectoren, schalen en bestuurslagen aangesproken. Door deze verregaande differentiatie bestaat het risico dat de doelstelling van een verbeterde ruimtelijke kwaliteit an sich naar de achtergrond verschuift. We stellen vast dat de activering van een stedelijke arena (d.w.z. een specifieke combinatie van actoren) uit het ruime stedelijke netwerk (d.w.z. het geheel van mogelijke actoren), varieert naargelang de vraagstelling bij een stedelijk project. Gezien de stedelijke vraagstellingen zeer complex zijn, aan contextuele veranderingen onderhevig en vaak niet van bij het begin in hun volle omvang en dimensionering kunnen worden ingeschat, lijkt het ons zinvol om flexibele knooppunten van actoren in te richten. Het is immers niet mogelijk om reeds op voorhand alle nodige, eventueel te activeren stedelijke arena's te voorzien, bijvoorbeeld in de vorm van advies- en overlegcommissies. Daarom lijkt het ons zinvol om tussen verschillende bestuurslagen, sectoren, schaalniveaus en instrumenten toch een aantal strategische verknopingen te voorzien, een poging om bij de beantwoording van stedelijke vraagstukken rekening te houden met de toegenomen complexiteit van de beleidsmaterie.

Het schema op de volgende pagina geeft een beeld van de bandbreedte van mogelijke betrokken actoren. Strategische verknopingen worden onder meer voorgesteld tussen sectoren, tussen de gewesten, tussen het BHG en de gemeenschappen en tussen verschillende bestuurslagen.

Daarnaast dient de afstemming en integratie van verschillende instrumenten verder uitgebouwd te worden. Een element dat hier niet verder is uitgewerkt, is de afstemming en opvolging van de

verschillende ontwikkelingsfasen van een project, van bij het concept, over plan, uitvoering tot aan een evaluatie en verdere opvolging.



Illustratie: Overzicht van overheidsactoren in het stedelijke netwerk

De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van strategische verknoppingen voor sectoren en schaalintegratie. De voorstellen gaan in op specifieke conflictpotentiëlen die voortkomen uit de verschillende stedelijke vraagstukken. De operationalisatie van strategische verknoppingen tracht om de bestaande procedures niet onnodig te verzwaren. Niet de institutionalisering en strakke formalisering in specifieke procedures maken het verschil, maar de alertheid om de nodige actoren bijeen te brengen, de gedisciplineerde opvolging van overleg en de flexibiliteit om op veranderde randvoorwaarden in te spelen. De voorstellen sluiten bij gevolg zoveel mogelijk aan bij bestaande procedures en instituties. Dit is bovendien belangrijk om de tijdsdimensie van projectontwikkeling enigszins in bedwang te houden. Het vroegtijdig herkennen van een noodzaak tot integratie van perspectieven heeft als doel de probleemstelling van bij begin aan te passen aan de complexiteit van het vraagstuk dat zich stelt. Transparantie is hier prioritair.

Stedelijke vraagstukken ?		Strategische verknopingen §	
Kenmerken	Voorbeelden	Kenmerken	Operationalisatie
<p>Kenmerken: Combineert verschillende sectorale aspecten, zoals huisvesting, economische ontwikkeling, milieu, etc. , de verschillende sectoren hebben concurrerende ruimteclaims</p> <p>Voorbeelden: Wijkcontracten integreren vraagstukken van huisvesting, publieke ruimte en sociaal-economische ontwikkeling, projecten die meervoudig ruimtegebruik plannen</p>		<p>Kenmerken: Sectorale doelstellingen samenbrengen in één projectdoelstelling (facetbenadering) of een gezamenlijk programma</p> <p>Operationalisatie: Voor bovenlokale en lokale projecten: door minister-president en kabinet, door algemene directie van het bestuur, alsmede bewaking door gewestelijk of lokaal bestuur bij adviesraden, het volstaat niet om de sectoren afzonderlijk te raadplegen, coördinatie is vereist gezien dezelfde middelen voor verschillende doeleinden aangesproken worden. De strategische verknoping kan eveneens vanuit een sterk conceptueel draagvlak starten om via ontwerp de concurrerende ruimteclaims te verzoenen.</p>	
<p>Kenmerken: Combineert aspecten van gewest- en gemeenschapsmaterie, de verschillende instellingen verdedigen uiteenlopende perspectieven, maar het zijn in de meeste gevallen geen concurrerende ruimteclaims</p> <p>Voorbeelden: Vraagstukken die naast ruimtelijke vragen ook sociaal-culturele vragen betreffen bv. de invulling van publieke ruimte voor een wijk met een zeer divers samengestelde populatie</p>		<p>Kenmerken: Integratie van gemeenschaps- en gewestvragen</p> <p>Operationalisatie: Ook actoren van VGC en COCOF bij projectontwikkeling betrekken, meer een kwestie van 'aaneenschakelen van perspectieven' dan de coördinatie van budgetten. Er wordt immers gestart van een stedenbouwkundig project en dus een gewest- of gemeentebudget.</p>	
<p>Kenmerken: Het vraagstuk betreft behalve het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook één of beide andere gewesten, de beslissingen van de ene entiteit hebben een impact op het andere gewest</p> <p>Voorbeelden: planning van bovenlokale infrastructuur, het Gewestelijk Expresnet, vragen in verband met de nationale luchthaven, etc.</p>		<p>Kenmerken: Afstemmen van vaak conflicterende vragen van verschillende gewesten</p> <p>Operationalisatie: De strategische verknoping tussen gewesten voor vraagstukken van bovengewestelijk belang kan eventueel voorgesteld worden door een afzonderlijk gewest. Gezien zij echter op gelijke voet de onderhandeling binnengaan (wel met verschillende budgettaire kaders), is hier eerder een bemiddelende derde gevraagd.</p>	
<p>Kenmerken: Het vraagstuk is niet eenduidig toegeschreven worden aan één enkele bestuurslaag. Behalve de bestuurslagen met rechtstreekse bestuursbevoegdheid zijn ook vaak die zonder deze bevoegdheid betrokken.</p> <p>Voorbeelden: de ontwikkeling van de Europawijk heeft eveneens een impact voor federaal en Europese niveau, deze alsook de gewestelijke en gemeentelijke actoren zien zich genoodzaakt om standpunten inzake ruimtelijk beleid in te nemen</p>		<p>Kenmerken: Middenweg zoeken tussen 'Optimum' van verschillende bestuurslagen</p> <p>Operationalisatie: in principe is de opsplitsing van bevoegdheden wettelijk geregeld (subsidiariteitsbeginsel), voor vormen van multi-level-governance bestaat geen wettelijk kader.</p>	

Schema: Voorstel van strategische verknopingen voor verschillende stedelijke vraagstukken bij sector- en schaalintegratie

6. Besluit: Groei van de overlegdemocratie voor integraal stedenbouwbeleid

Tot slot willen we vanuit een overzicht van de concrete beleidsaanbevelingen een terugkoppeling naar een breder theoretisch kader alsook een perspectief voor aansluitend onderzoek bieden. De structuur van de vorige hoofdstukken in een notendop: in het eindrapport voor het onderzoek naar participatie aan beleidsprocessen bij stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn een aantal intermediaire resultaten uit verschillende fases van onderzoek opgenomen (zie 1.4. Werkwijze en intermediaire resultaten). Vooraleer op basis van deze vaststellingen een aantal concrete beleidsaanbevelingen te formuleren, werd een beknopt overzicht van vijf decennia stedenbouwbeleid gegeven, zowel de ontwikkeling van plandoelen als van actoren en hun onderlinge relaties. Vanuit de eigen visie op stedenbouwbeleid en de huidige stedenbouwkundige vraagstukken voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden concrete beleidsaanbevelingen geformuleerd die vanuit drie verschillende invalshoeken een antwoord trachten te bieden op de initiële observaties van 'vraag naar professionalisering van beleid', 'tendens van vermaatschappelijking' en 'toename van complexiteit bij stedelijke vraagstukken'. Na een overzicht van de aanbevelingen willen we ter afronding van deze analyse van de beleidspraktijk een terugkoppeling naar theoretische discours rond de ontwikkeling van inclusief en interactief beleid in het stelsel van een overlegdemocratie maken.

6.1. Lessen voor de bestuurspraktijk: een overzicht van concrete beleidsaanbevelingen

Een schematisch overzicht van de basisvraag, het uitgangspunt en de doelstelling van de drie invalshoeken, toont de relatie van de beleidsaanbevelingen met de initiële observaties.

Deelaspect	Invalshoek		
	Roldiversificatie	Draagvlakverbreding	Geïntegreerd Stedenbouwbeleid
Basisvraag	Welke plaats neemt de overheid in ten aanzien van andere actoren? Welke rol heeft het verkozen beleid en het bestuur?	Hoe kunnen doelgroepen en deelnemende actoren van stedenbouwbeleid bepaald worden?	Hoe verhouden zich verschillende institutionele niveaus, instrumenten van stedenbouw en sectoren ten opzichte van elkaar?
Uitgangspunt	De overheid heeft uiteenlopende taken binnen het stedenbouwbeleid, zowel inhoudelijke als procesmatige. Voor deze diverse opdrachten is de relatie tot andere actoren verschillend.	Streven naar draagvlakverbreding kent meerdere dimensies. De relatie van de overheid tot andere actoren verschilt naargelang de schaal en aard van het stedelijk vraagstuk.	Oplossingen voor stedelijke vraagstukken situeren zich vaak op knooppunten van verschillende actoren in het stedelijk netwerk.
Doelstelling	Ontwikkeling van gedrag patronen van de overheid die aangepast zijn aan huidige stedelijke problematiek, tevens een antwoord op de vraag van professionalisering	Overlegprocedures, vormen van interactieve beleidsvoering en draagvlakverbreding, aangepast aan huidige stedelijke problematiek, antwoord op de vraag van vermaatschappelijking	Strategische verknopingen tussen actoren als voorwaarde voor meer comprehensief beleid, antwoord bieden aan de bij stedelijke vraagstukken geobserveerde toename van complexiteit

Tabel: Overzicht van basisvraag, uitgangspunt en doelstelling bij beleidsaanbevelingen

Professionalisering en vermaatschappelijking van stedenbouwbeleid kunnen ons inziens ook bij toegenomen complexiteit van de stedelijke vraagstukken in balans gebracht worden. De overheid bevindt zich inzake wettelijk kader, ontwikkeling van visie en expertise, alsook bij de gerichte begeleiding van stedelijke projecten in verschillende relaties tot actoren van het economisch veld en de maatschappij. De hier geformuleerde beleidsaanbevelingen sluiten in de mate van het mogelijke aan op bestaande institutionele structuren, maar verfijnen de rol van het verkozen beleid en de administratie om met een meer professioneel bestuur tevens een kwalitatief rijker beleid te kunnen voeren. Stedenbouwbeleid dat zowel inhoudelijk alsook procesmatig een zekere maturiteit vertoont, wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vandaag met volgende uitdagingen geconfronteerd:

- Door de monopolisering van beleidsbeslissingen in de jaren zestig, een sterke vraag naar basisinspraak in de jaren zeventig en het zich eerder afzijdig houden van het beleid in de jaren tachtig (na populistische houding eerder concentratie op procesaspecten in de plaats van inhoudelijke vragen), zijn verschillende varianten van het democratisch bestel met hun respectieve krachten en risico's gekend. Het is een uitdaging om het representatief stelsel terug te versterken en enkele elementen uit meer participatieve praktijken in een vorm van overlegdemocratie te incorporeren.
- Bij toegenomen complexiteit van de stedelijke vraagstukken bestaat er een tendens om de probleemstellingen eerder apart dan gecoördineerd, eerder los van de ruimere economische en maatschappelijke context en zonder inbedding in een algemeen omvattende visie te ontwikkelen. Gelocaliseerde, ad hoc en korte termijn projecten zijn door hun tastbaarheid vaak zeer aantrekkelijk. De uitdaging bestaat erin om een pragmatisch, wettelijk kader van randvoorwaarden alsook een inhoudelijk sterke visie voor stedenbouwbeleid te ontwikkelen en als externe profilering te communiceren, waardoor een diversiteit van projecten op een coherente wijze kan worden gesitueerd. De doelstelling om de ruimtelijke kwaliteit op lange termijn te realiseren en te verbeteren, kan enkel slagen indien verschillende projecten integratief benaderd worden en in relatie tot de veranderlijke context.

Een tweede aspect in het antwoord op de toegenomen complexiteit is een differentiatie van de beleidsinstrumenten. Om de nodige flexibiliteit te behouden, is het de uitdaging om verschillende middelen volgens noodzaak juist te combineren in een geïntegreerd stedenbouwbeleid (eerder dan een resem uiterst specifieke nieuwe instrumenten te ontwikkelen). De formalisering van beleidsmiddelen is immers enkel conditioneel of faciliterend. Het verhoogt de rechtszekerheid en weerbaarheid van projecten, maar er is flexibiliteit nodig om op een veranderende context te kunnen inspelen. Transparantie in de ter beschikking staande middelen en institutionele verknoppingen laten toe om de aandacht terug meer op de inhoudelijke aspecten van stedenbouwbeleid te concentreren.

- Een antwoord op de tendens van vermaatschappelijking kan tezelfdertijd ook een antwoord bieden aan de toegenomen complexiteit van stedelijke vraagstukken en aan de vraag naar professionalisering. Draagvlakverbreding en overleg leidt tot een 'rijker' beleid doordat er reeds bij de beleidsontwikkeling kan rekening gehouden worden met een diversiteit aan aspecten en probleemstellingen, die bij de beleidsuitvoering met een grotere waarschijnlijkheid op de steun van een diversiteit van actoren kan rekenen. De uitdaging bestaat erin om conflictpotentiëlen en de

asymmetrie in de interventieposities van verschillende actoren vroegtijdig op te sporen. De door het beleid zodoende ontwikkelde alternatieven ontlenuen hun draagvermogen aan het feit dat ze vanuit een zeer genuanceerde probleemstelling vertrekken.

- De vaststelling dat er een blijvend grote participatiebereidheid en een sterk uitgebouwd participatief weefsel is, stemt tot enig optimisme. Verschillende sociaal-culturele associaties tonen in Brussel ook een engagement als het gaat om politieke participatie. De overheid staat voor de uitdaging om zogeheten 'single issue' organisaties of interventies te plaatsen in de contextualiteit waarmee een stedelijk project geconfronteerd is, en verder ook om het ontstaan van nieuwe strekkingen op te sporen.

Voor deze uitdagingen werd in de beleidsaanbevelingen getracht een antwoord te formuleren:

Roldiversificatie	Draagvlakverbreding	Geïntegreerd Stedenbouwbeleid
<p>Relatief kleine ingrepen dragen bij tot de <u>professionalisering van beleid</u> (meer rechtszekerheid en bestuurscontinuïteit bij wisselende politieke meerderheden, hogere beleidscoherentie, grotere responsabilisering, verdere ontwikkeling van de eigen expertise verbonden aan gericht beheer van projecten, grotere transparantie van beleid, etc.). Er wordt gestreefd naar een sterke roldiversificatie voor de overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Wettelijk kader</u>: het verkozen beleid creëert instrumenten voor stedenbouw, met daarin voorwaarden voor overleg; het bestuur biedt hierin de nodige steun (dossierkennis), - <u>Visie op stedenbouwbeleid</u>: het verkozen beleid geeft een inhoudelijke invulling en visie over stedelijke ontwikkeling. Deze is ideologisch gesitueerd, legislatuuroverschrijdend, en heeft aandacht voor conflict-potentiëlen. Doel: versterking van de representatieve democratie, steun door Brusselse Bouw- en Planningsmeester, alsook door het bestuur (dossierkennis), - <u>Expertise bij projectontwikkeling en beheer</u>: Inbreng van de eigen expertise van de overheid en nadruk op overlegcoördinatie, steun vanuit een cel kenniscoördinatie binnen het bestuur ruimtelijke ordening, - <u>Communicatie en procesbegeleiding</u>: Informatiedoorstroming verbeteren door platform en verbeterde technieken, Kwaliteit van overleg bewaken door bestuur (controle op implementatie van randvoorwaarden). 	<p>Het antwoord op de vraag naar <u>vermaatschappelijking</u> start niet bij de diversiteit van actoren, maar vanuit de diversiteit van stedelijke vraagstukken. Er worden vier <u>vormen van draagvlakverbreding</u> nagestreefd: economisch, politiek, maatschappelijk en conceptueel. Bovendien is er nood aan meer structurele ontwikkeling van overlegmechanismen, vooral voor bovenlokale projecten. Als model voor overleg wordt nauw aangeleund bij 'overheidsinterventie', alhoewel ook elementen van 'basisinspraak' aan bod komen.</p> <p>Een versterking van <u>het model van overheidsinterventie</u> betekent:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het onderscheid lokale en bovenlokale actoren betekent ook een verschil in betrokken actoren en draagvlak, - de respectieve diversiteit van actoren wordt geconsulteerd, reeds bij de vraag naar de probleemstelling en doelgroepen - het komt toe aan de respectieve overheid om op basis van deze adviezen de probleemstelling duidelijk te formuleren en te communiceren. <p>Uit het <u>model van basisinspraak</u> wordt overgenomen dat lokale perspectieven van bij het begin gekend moeten zijn, en de voorstelling van de alternatieven door de overheid op een duidelijke en overtuigende manier gebeurt. Een Brusselse infolijn, gratis publicaties en een permanente tentoonstelling over lopende projecten bieden bijkomende informatie.</p>	<p>In plaats van reductionisme in de <u>behandeling van complexe vraagstellingen</u>, wordt in tegenstelling met de structurele verknoping en overleg tussen verschillende organisatorische niveaus, sectorale of budgettaire domeinen voorgesteld. In plaats van losse, sequentiële projectontwikkeling wordt de contextuele omkadering en de verbinding met een meer omvattend beleid beoogd. Op die manier wordt vroegtijdig ontdekt of er al dan niet concurrerende ruimteclaims zijn of net complementaire perspectieven voor een bepaald vraagstuk.</p> <p>Volgende structurele verknoppingen zijn door de schaal en aard van de projecten ingegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Sectorintegratie</u> (zowel binnen een bestuurslaag als tussen gewest- en gemeenschapsmaterie), - <u>Schaalintegratie</u> (zowel horizontaal gewestoverschrijdend, als vertikaal door overschrijding van meerdere bestuurslagen), voor deze vraagstukken zijn eventueel een bemiddelende derde, de explicitering van subsidiariteit alsook structurele aanzetten voor multi-level governance nodig. - <u>Instrumentele integratie</u>: afstemmen van verschillende instrumenten, budgetten, tijdskadens en programma's, eventueel ondersteund door een 'coördinatiecel analyse' of een 'observatorium' van lopende projecten dat aan de cel kenniscoördinatie gekoppeld is.

6.2. De deliberatieve democratie als correctief voor het representatief stelsel

Bij de ontwikkeling van beleidsalternatieven werd op verschillende momenten gewezen op het belang van structureel overleg in een stedelijke arena die aangepast is aan de aard van de stedelijke vraagstukken. De noodzaak om vormen van beraadslaging te ontwikkelen is een centraal aspect bij het zogeheten 'model van de deliberatieve democratie'. Op summiere wijze willen we hier enkele aspecten uit een meer algemene theoretische benadering aanhalen om de overlegdemocratie te situeren ten aanzien van de representatieve en de participatieve democratie. In de beleidsvoorstellen wordt immers voorgesteld om uit beide stelsels een aantal elementen over te nemen, en om overlegmechanismen op een structurele en strategische manier in te zetten.

Centraal in het model van de deliberatieve democratie of 'overlegdemocratie' staat de analyse van de kwaliteit van de democratie. Deze gebeurt niet op basis van het tellen van stemmen (als grondslag voor een representatief stelsel), maar op basis van een evaluatie van het tot stand gekomen overleg. Centraal staat dus de kwaliteit van de discussie over de aard van de problemen, over reële oplossingen en over het relatieve belang van het ene ten opzichte van het andere probleem en het gewicht van de ene ten opzichte van de andere oplossing. Door overleg wordt ruimte gecreëerd voor een veranderende perceptie van belangen. Net door overleg kunnen actoren in het proces van gedachte veranderen. Deze leercurve wordt eveneens als kwaliteit van het democratisch proces gezien. De samenwerking van verschillende actoren bepaalt de rijkdom van de probleemformulering en van de gevonden oplossingen.

Voor Brussel betekent dit concreet dat ook voor ad hoc commissies een aantal op voorhand overeengekomen spelregels opgesteld zijn, die tijdens en bij afronden van het overleg kunnen worden getoetst. Verder betekent dit dat het democratisch potentieel van overlegstructuren kwalitatief verhoogd wordt indien een veelheid van perspectieven toegelaten is, mits een mogelijkheid om het relatieve belang van de ene of andere problematiek aan te duiden. De soevereiniteit van het verkozen beleid blijft van belang, net zoals in het representatief stelsel.

Een mogelijk scenario voor de ontwikkeling van een 'samengestelde democratie' of 'overlegdemocratie' is het inrichten van flexibele consultatiemodi met controle. Brussel kent inderdaad relatief flexibele vormen van consultatie door bijvoorbeeld ad hoc commissies, doch een opvolging en de controle hierover is nagenoeg onbestaande. Een verbreding van de discussie en versterking van de argumentatieve diepgang betekent dat verschillende associaties een duidelijke rol in het overleg zouden krijgen. Constante is de opvolging van de noodzaak van overleg, maar het overleg zelf wordt flexibel ingericht volgens wijzigende omstandigheden. Hajer stelde voor om voor de permanente opvolging en coördinatie een soort 'kwaliteitskamer voor bestuurlijke deliberatie' in te richten (zie Hajer, in: van de Heijden, Schrijvers, 2002, p. 85), wat voor Brussel vertaald kan worden als 'Cel bestuurlijke deliberatie' die nauw verbonden is aan het verkozen beleid. Het is ons inziens van essentieel belang dat deze coördinatiecel niet enkel een procesbegeleider is, maar zeer goed op de hoogte is van de inhoud van stedelijke vraagstukken. Pas door de inhoud van de stedelijke problematiek te kennen kan deze cel op een gegronde wijze een voorstel doen wat betreft de combinatie van stakeholders die voor de ontwikkeling van een vraagstuk aanwezig dienen te zijn.

Voor de associaties die mee aan de bestuurlijke tafel willen zitten, vereist dit eveneens een versterking van het politiek-democratisch profiel. Om als partner aan het overleg te kunnen deelnemen, kan van de associaties verwacht worden dat zij onder meer werken aan interne democratisering, een publieke verantwoordingsplicht en een inzichtelijke financiering. De vraag is hierbij evenwel of bewoners een blijvende bereidheid zouden hebben om via associaties aan het beleid deel te hebben, en of zij inderdaad aan de druk tot confirmatie aan 'algemeen nut' zouden toegeven. Brussel kent een veelheid van voorbeelden waar aan de eerste conditie inderdaad voldaan werd, maar het relatieve gewicht van verschillende belangen toch eerder op een particuliere wijze geïnterpreteerd werd. Ook hier wordt voorgesteld om een sterk en soeverein beleid met een duidelijke visie op de voorgrond te plaatsen.

Specifieke vormen van democratie ontstaan vaak in interactie met specifieke problemen en controverses van een bepaalde tijd, dus gebonden aan specifieke inhoud. Uit de reflectie over de inhoud van stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest anno 2005 is het ons inziens mogelijk vormen van overleg als correctief bij het representatief stelsel te gebruiken. Het verkozen beleid behoudt zodoende haar soevereiniteit. Deze steunt enerzijds op de legitimatie vanuit het representatief stelsel, maar wordt aangevuld doordat het beleid door een breed draagvlak gedragen wordt. Aan de tweede voorwaarde wordt niet voldaan via directe democratie, maar via structureel en kwaliteitsvol overleg. Het behoort tot de politiek-bestuurlijke ontwerppoging van een volwassen Brussels stadsgewest om de gepaste stedelijke arena te activeren voor een specifiek stedelijk vraagstuk. Op deze wijze wordt een stuk institutionele geloofwaardigheid gewonnen, die na de regionalisering eerst nog ontwikkeld moest worden. Ook inhoudelijk wint het beleid bij deze oriëntatie op overlegdemocratie en geïntegreerd stedenbouwbeleid, gezien de antwoorden op complexe vraagstukken pluricentrisch en contextueel vervlochten zijn. Complexe projecten vereisen een intelligente sturing. Overleg is hier met andere woorden een sleutel voor beleid in stelsels met centrale en lokale eenheden in een wederzijds afhankelijke relatie. Hier staan niet particularisme of zogeheten 'algemeen belang' voorop, maar wel de aftasting van gedeeld en gemeenschappelijk belang.

6.3. Agenda voor aansluitend onderzoek

Aansluitend aan het beleidsgericht onderzoek zijn er reeds twee studies goedgekeurd (naar programma en budget), die aspecten van dit project verder uitwerken. Enerzijds is er de doctorale studie aan de K.U.Leuven die, vanuit een in wezen bestuurswetenschappelijke benadering, het vraagstuk van co-productie aan stedenbouwbeleid tracht te verklaren in het kader van Paul Sabatiers 'Advocacy Coalition Framework'. Anderzijds is er het toepassings- en actiegericht onderzoek 'PICT' (Planning inclusion of clients through e-training, in het kader van het Leonardo Da Vinci- programma), waar het gebruik van ICT-modules ter bevordering van publieke participatie bij lokale stedenbouwkundige projecten nagegaan wordt.

Ontwikkeling van de doctorale studie

Het empirisch onderzoek is gericht op de analyse van samenwerkingsverbanden bij bovenlokale en lokale stedenbouwkundige projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, meer bepaald de Sites van gewestelijk belang en de wijkcontracten. De studie onderzoekt verschillende vormen van samenwerking in relatie tot de ontwikkeling van discours over de betreffende stedenbouwkundige problematiek. Er wordt een onderscheid gemaakt volgens de graad van institutionalisering van de samenwerkingsverbanden (overleg dat vanuit een duidelijk formeel kader is opgestart tegenover ad hoc commissies zonder formeel kader) en de graad van zelf-organisatie bij het tot stand gekomen overleg. Er wordt nagegaan of ook zonder formeel kader een overlegstructuur tot stand komt waar een diversiteit van actoren, die immers nodig is om bij complexe vragen ook een rijke probleemstelling te kunnen formuleren, kan deelnemen.

De ontwikkeling van discours rond de probleemstelling, doelgroepen of inzet van middelen wordt gesitueerd in het kader van het 'advocacy coalition framework' dat verklaringsgronden voor de verschuiving van discours tracht te vinden bij de actoren zelf, maar ook en vooral in de context van het beleid, dus bijvoorbeeld in maatschappelijke, politieke of economische verschuivingen.

Voor de doctorale studie is er in de maanden april tot juni een volgende fase van empirisch onderzoek met afname van een 30-tal interviews gepland, en aansluitend de analyse van deze gegevens en terugkoppeling naar het theoretisch kader.

Ontwikkeling van het PICT-onderzoeksproject

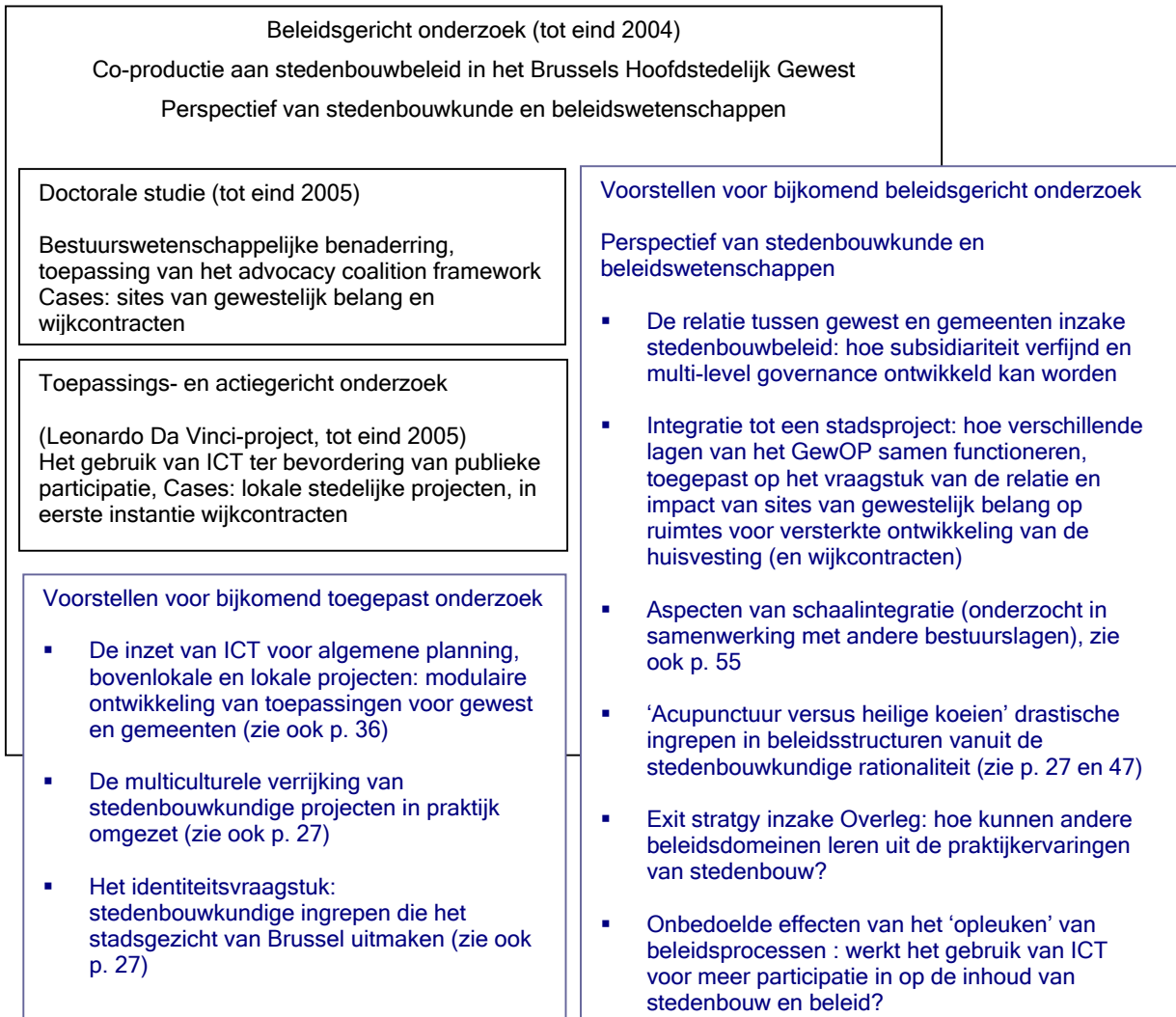
De probleemstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd: 'De ontwikkeling van open democratische processen bij stedenbouwbeleid vereist specifieke kwaliteiten bij architecten en planners. In de 'Information society' zijn ondertussen een aantal instrumenten ontwikkeld die handig kunnen inspelen op de behoefte van directe participatie. Communicatie met burgers kan effectief en efficiënt verlopen via bijvoorbeeld de computer thuis. Het onderzoeksproject PICT stelt de vraag hoe het gebruik van ICT de publieke participatie bij stedenbouwbeleid kan faciliteren.'

Het onderzoek richt zich op de ontwikkeling van innovatieve ICT modules en opleidingen voor bewoners en professionele planners die steun kunnen bieden bij 'e-governance' in stedenbouw. Het onderzoek wordt uitgevoerd in samenwerking met partners uit Groot-Brittannië, Hongarije en Griekenland. Aan het departement Architectuur Sint-Lucas werden reeds twee ICT-modules ontwikkeld en getest in het wijkcontract 'Brabant-Groen' in Schaarbeek.

Op basis van deze pilootstudie en de ervaringen met lokale actoren wordt in een volgende stap een compacte opleiding voorzien voor planners en bewoners die de inzet van ICT voor meer efficiënte publieke participatie bij lokale stedelijke projecten willen leren. Het project wordt ontwikkeld door onder meer Johan Verleye, Martijn Stellingwerff, Koenraad Nys en Annette Kuhk van het departement Architectuur Sint-Lucas. Behalve lokale partners in de Brabantwijk en de gemeente Schaarbeek worden voor de volgende fase eveneens medewerkers van stad Gent (onder meer het project digitaal Gent), van 'Thuis in de Stad' en van Leiedal aangesproken.

Daarnaast willen we nog een aantal perspectieven aanreiken, die duidelijk aansluiten bij het beleidsgericht onderzoek, maar waarvoor tot op heden geen uitgeschreven onderzoeksvoorstel werd ingediend. We maken een onderscheid tussen bijkomend beleidsgericht onderzoek en bijkomend toepassings- en actiegericht onderzoek. Het eerste voldoet aan de werkwijze en wetenschappelijke standaarden zoals voorzien in het kader van 'Prospective Research for Brussel', het tweede kan via

een rijke verscheidenheid aan werkwijzen¹⁷ ingevuld worden. Onderstaand schema situeert het bestaande en hierop aansluitende onderzoek, en reikt een aantal onderwerpen aan die in beleids- of actiegericht onderzoek kunnen worden ontwikkeld in het verlengde van de studie naar co-productie in stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.



Schema: Situering van bestaand onderzoek en voorstellen voor aansluitende analyses

¹⁷ Mogelijke werkwijzen voor toepassings- of actiegericht onderzoek:

- de toepassingsgerichte ontwikkeling van instrumenten in het kader van bv. Leonardo-da-Vinci,,
- de studie van sites en stedelijke vraagstukken in het kader van de trajectmatige ontwikkeling van de Masters stedenbouw en architectuur aan het departement Architectuur Sint-Lucas,
- de uitwerking door studenten van een seminariewerk in bestuurswetenschappen of binnen de specialisatieopleiding e-communicatie aan de K.U.Leuven en de K.U.Brussel, eventueel in samenwerking met Franstalige onderwijsinstellingen,
- alsook de compacte ontwikkeling in internationale workshops in het kader van het Europese Socrates-programma.
- binnen de nieuwe structuur van het hogeschooldecreet is het niet ondenkbaar om een aantal thematieken in doctorale studies verder te ontwikkelen, indien hiervoor vanuit het departement Onderwijs de nodige middelen ter beschikking staan.

Bibliografie

- ALTERMAN R., CARS G. (1994). Neighbourhood regeneration: an international evaluation. London: Mansell.
- ANCKAR D., BERGLUND S. (1980). "Planerad Demokrati: Styrka och dilemma." Meddelanden från stiftelsen för Abo akademiska forskningsinstitut 55 (Abo Akademi Foundation research institute).
- ASCHER F. (1995). Métapolis ou l'avenir des villes. Paris: Editions Odile Jacobs.
- BAETEN G. (2001) The Europeanization of Brussels and the Urbanization of 'Europe': Hybridizing the City: Empowerment and Disempowerment in the EU District, in: European Urban and Regional Studies, Vol. 8, number 2, April 2001.
- BILLEN C. D. J.-M., CASE C., DE DONNEA F.-X (2000). Brussel, Steden in Europa. Antwerpen: Mercatorfonds.
- BOELEN L. (1990). Stedebouw en Planologie - een onvoltooid project, Naar het communicatief handelen in de ruimtelijke planning en ontwerppraktijk. Delft: Universitaire Pers.
- BOELEN L. (2000). Nederland Netwerkenland, een inventarisatie van de nieuwe condities van planologie en stedebouw. Rotterdam: NAI uitgevers.
- BORJA J., CASTELLS M. (1997). Local and Global, Management of cities in the information age. London: Earthscan Publications Ltd. United Nations Centre for Human settlements.
- BRES, B. E. E. S. V. (1995). Statistische indicatoren van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Tabellen. Brussel: IRIS-Uitgaven.
- BURKE E. M. (1979). A participatory approach to urban planning. New York: Human sciences Press.
- CAMPBELL S., FAINSTEIN S. (eds.) (1996). Readings in Planning Theory. Cornwall: T.J.Press.
- CAVALLIER G. (1998). Challenges for urban governance in the European Union. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities; European foundation for the improvement of living and working conditions.
- CLARK T.NICHOLS (1994). Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times. London: Saga Publications.
- COCKETT I. (1976). Public participation in planning: the British experience. London: Greater London Council Research library, Bibliographies 55.
- DALTON R. J. (2000 August/September). 'Citizen attitudes and political behavior.', in: Comparative political studies vol. 33 (2000, No 6/7), pp. 912-940.
- DE BRUYN J. A., TEN HEUVELHOF E. F. (1991) Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Leiden: Stenfert Kroese
- DEMEY T. (1992). Bruxelles, Chronique d'une capitale en chantier, '2. De l'EXPO '58 au siège de la C.E.E. Bruxelles : Legrain.
- EDELENBOS J., MONIKKENHOF R. (red.) (1998). Spanning in Interactie, een analyse van interactief beleid in lokale democratie. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- FAGENCE M. (1977). Citizen participation in planning. Oxford: Pergamon.
- GREED C. (2000). Introducing Planning. London: The Athlone Press.
- HEALEY P. (1997). Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan Press Ltd.
- HENDRIKS F., TOONEN T., (1998), Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien, Assen: Van Gorcum Assen
- HENIG J. R. (1982). Neighborhood mobilization: redevelopment and response. New Brunswick (N.J.): Rutgers university Press.
- HOWLETT M., RAMESH. M. (1995) Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford: University Press.
- HUBERTS L.W.J.C., KLEINNIJNHUIS J. redactie (1994). Methoden van Invloedsanalyse. Amsterdam: Meppel.
- HUBERT-JAN HENKET, HILDE HEYNEN (Ed.), 2002, Back from utopia, The challenge of the Modern Movement, Rotterdam: 010 Publishers
- JENKS M., WILLIAMS K. (EDS.) (2000, reprint). The compact city, A sustainable urban form? Oxford: Routledge.
- KLENIEWSKI N. (1997). Cities, Change and Conflict, A political Economy of urban Life. New York: Wadsworth Publishing Company.
- LAGROU E. (1994). Hertekend Brussel-Uit de ban van de Ring, Nieuwe stadsbeelden voor het structuurplan Vlaanderen, Drukkerij Sintjoris.
- LeGATES R., STOUT F. (2000) The city reader, London:Routledge
- MAES R. (red.) (1997). Democratie, Legitimiteit, Nieuwe politieke cultuur. Leuven: Acco.
- MARTENS A. (1994). De Noordwijk, Slopen en wonen. Berchem: Uitgeverij EPO.
- MATEJCZYK, A. P. (2001). 'Why not NIMBY? Reputation, Neighbourhood Organisations and Zoning Boards in a US Midwestern City.', in: Urban Studies Vol. 38(No. 3, 2001): pp. 507-518.
- MOUGHTIN C., OC T., TIESDELL S. (1995), Urban design: ornament and decoration, Oxford: Butterworth Architecture
- NICHOLSON S., SCHREINER B.K. (1975). Community participation in city decision making. London: Open University Press Milton Keynes.
- NOËL F. (1998). La ville rapiécée: les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles. Bruxelles: ULB
- PAPADOPOULOS A. G. (1996). Urban Regimes and Strategies, Building Europe's Central Executive District in Brussels. Chicago: University of Chicago Press.
- PARSONS W. (1995), Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis, Elgar Aldershot

- PETERS B. GUY. (1995). The Politics of Bureaucracy. New York: Longman Publishers USA.
- PRÖPPER I., STEENBEEK D. (1999) De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum: Couthino
- PROVOOST M., VANSTIPHOUT W., KUENZLI P., VAN DER KOOI A. (2000). WIMBY! Welcome into my backyard! International Building Exhibition Rotterdam-Hoogvliet. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- SANDERCOCK L., LYSIOTTIS, PETER (1998) Towards cosmopolis: planning for multicultural cities Chichester: Wiley
- SANOFF H. (2000). Community participation methods in design and planning. New York: Wiley.
- SINT-LUKASARCHIEF, Straten en stenen. Brussel: stadsgroei 1780-1980. Tentoonstelling ingericht door de Generale Bankmaatschappij in samenwerking met het Sint-Lukasarchief en G. Abeels. Brussel, 1982, 10.
- STUDIO OPEN CITY (1998), A Moving City, Brussels, Brussel: Studio Open city, Centrum voor Architectuur en Design.
- SWYNGEDOUW E., BAETEN G. (2001), Scaling the City: The Political Economy of 'Glocal' development - Brussels', in: European Planning Studies, Vol. 9, Number 7, October 2001.
- TANQUEREL T., MORAND C.A. (1988). La participation de la population à l'aménagement du territoire. Lausanne, Payot, Collection juridique romande. Etudes et pratique.
- TAYLOR N. (1999). Urban Planning Theory since 1945. London: Sage Publications.
- TEISMAN G.R. (1998, derde druk), Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. 's Gravenhage : Elsevier bedrijfsinformatie
- THEODOULOU STELLA Z., CAHN MATTHEW A. (1995). Public Policy. The Essential Readings, New Jersey: Prentice Hall.
- VAN DER MOOLEN B. (1995). Niet in mijn achtertuin, maar waar dan? Het Nimby-verschijnsel in de ruimtelijke planning. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- VAN HOOF J., RUYSEVELD. red. (1996). Sociologie en de moderne samenleving. Maatschappelijke veranderingen van de industriële revolutie tot in de 21ste eeuw. Boom: Open Universiteit.
- VANDEN EEDE, M., MARTENS, A. (1974). Quartier Nord: le rélogement des expulsés. Bruxelles: EPO.
- VAN DER HEIJDEN G.M.A., SCHRIJVER J.F. (2002), Representatief en Participatief, Dubbele Democratie, Delft: Eburon
- VISWANATH K. (2000 February). 'Local community ties, Community -boundedness, and Local Public Affairs knowledge Gaps.', in: Communication research vol. 27(no. 1): pp. 27-50.
- WATES N. (1998 July). 'A special report on the Urban Design's Groups Public Participation Programme, Promoting Good Practice.', in: Urban Design Quarterly(Issue 37).
- WATES N. (2000). The Community Planning Handbook, How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world. London: Earthscan Publications Ltd.
- WITTE E., ALEN A., DUMONT H., ERGEC R. (1999). Het statuut van Brussel. Brussel: Larcier.

Overzicht verslaggeving over onderzoek

- KUHK A. (2002) Onderzoek naar participatie aan beleidsprocessen, toegepast voor stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Centrale Case: Europawijk, Brussel: Departement Architectuur Sint-Lucas, 86 p., Onderzoeksrapport, voorgelegd aan het begeleidingscomité van het onderzoek
- KUHK A. (2003), Activiteitenverslag over het onderzoek naar participatie aan beleidsprocessen, toegepast voor stedenbouwbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, situering van de verschillende cases, Brussel: Departement Architectuur Sint-Lucas, Onderzoeksrapport voorgelegd aan het begeleidingscomité van het onderzoek
- KUHK A. (2002) Behind closed doors? The excuse of safety! The development of the European Capital in Brussels', Gepresenteerd voor de tweede Euro-conference 'The European City in Transition', Bauhaus University Weimar, November 8-9 2002, 28 p.
- KUHK A. (2002) Layers of use in urban planning: conflict management in the development of the European Quarter in Brussels, Gepresenteerd voor de Uso-built conference Doctoral School Lausanne, November 28-30 2002, voor de workshop 'The Post-Industrial Landscape', 10 p.
- KUHK A. (2003) Co-production in Urban Planning: Metropolitan Governance in Brussels Capital Region. General Research Structure for the Doctoral Study Voorstelling van het onderzoeksplan, gepresenteerd voor de Uso-built conference Doctoral School Turino, 14 februari 2003, voor de Workshop 'The post-industrial Landscape'
- KUHK A. (2003) 'Actors and Spaces in the European Quarter in Brussels: Dealing with complexity of Urban Development', gepresenteerd in Workshop 6, bij de AESOP-conferentie te Leuven
- KUHK A. (2004) Co-production and Advocacy Coalitions in Urban Planning of Brussels Capital Region, gepresenteerd voor de IRSPM VIII-conferentie in Budapest, Session C 'International Outlooks on Implementing Public Policy', 29 p.
- KUHK A., STELLINGWERFF M. (2004) Local report Brussels: Strategic Frameworks, Brussels: Departement Architecture Sint Lucas
- KUHK A. (2004) 'Participatie aan stedenbouwbeleid in de Europawijk', in: KUB-Nieuws, Jaargang 29, nummer 3, februari 2004, Brussel: K.U.B.
- STELLINGWERFF, M., KUHK, A. (2004) 3D/4D Communication Tools for Facilitators in Public Participation, Architecture in the Network Society [Paper for the 22nd eCAADe Conference Proceedings / ISBN 0-9541183-2-4] Copenhagen (Denmark) 15-18 September 2004, pp. 593-600