



# Verhaal zkt. vertellers

Met het oog op brede maatschappelijke steun koos het Vlaams Gewest in de aanloop van het Beleidsplan Ruimte voor coproductie. Meer dan 46.000 bezoekers van een speciaal ontworpen site deden mee aan de test waar ze het liefst zouden wonen.

**Peter Triest**  
COMMUNICATIEDESKUNDIGE - DEPARTEMENT RWO, VLAAMSE OVERHEID  
**Wiet Vandaele**  
RUIMTELIJK PLANNER - DEPARTEMENT RWO, VLAAMSE OVERHEID<sup>1</sup>

Achter tekentafels of in ministeries opgestelde ruimtelijke plannen zijn op drijfzand gebouwd: ze missen maatschappelijk draagvlak en lokken dan ook vaak weerstand uit. Dat weten we al sinds de bijna vijftig jaar geleden (1962) geleverde strijd over de aanleg van de *Lower Manhattan Expressway* in New York. Toen al moest technocraat Robert Moses het afleggen tegen de door Jane Jacobs aangevoerde bewoners van Greenwich Village. De autoweg kwam er niet. Sindsdien wordt participatie naar voren geschoven als een belangrijk instrument om ruimtelijke plannen legitimiteit te geven. Volgens de theorie zouden bij ruimtelijke ingrepen betrokken partijen zich positiever opstellen als ze hun zeg kunnen hebben. Maar in de praktijk stuiten ruimtelijke plannen de laatste jaren niet op minder, maar net op meer weerstand. Het aantal klachten bij de Raad van State over Gewestelijke Ruimtelijke Uitvoeringsplannen vertoont al jaren een stijgende curve.<sup>2</sup> Eén van de verklaringen daarvoor is dat de overheid participatie al te vaak tot een verplicht nummertje reduceert. Met procedurele schijnparticipatie wordt evenwel geen draagvlak voor besluitvorming opgebouwd. Straten-Generaal en de Oosterweelverbinding zijn wellicht hedendaagse varianten van Jane Jacobs en de *Lower Manhattan Expressway*. In een poging een antwoord te geven op het toenemende verzet tegen ruimtelijke ingrepen, formuleerden de commissies Berx en

Sauwens aanbevelingen ter “versnelling van investeringsprojecten”<sup>3</sup>. Die aanbevelingen kunnen als een oproep tot projectgedreven planning worden gelezen. De commissies bepleiten grotere transparantie in de besluitvorming, sterkere betrokkenheid in de planprocessen en simpelweg snellere processen. Dat zijn stuk voor stuk lovenswaardige ambities. Alleen blijft de doelstelling het voorkomen van verzet. Maar net zoals gezondheid meer is dan de afwezigheid van ziekte, is maatschappelijk draagvlak meer dan de afwezigheid van protest. Als het de bedoeling is het ruimtelijk beleid ook daadwerkelijk op het terrein te realiseren – en dat behelst veel meer dan alleen investeringsprojecten – dan mag participatie niet tot het opbouwen van draagvlak beperkt blijven. Participatie moet leiden tot het engagement van alle betrokken partijen om de plannen ook in de praktijk om te zetten.

**COPRODUCTIE**

Visie en realisatie zijn de pijlers van elk gedegen ruimtelijk beleid. Die visie moet zo breed mogelijk worden gedragen om tot realisatie te komen. Als visievorming gaat om het vertellen van een sterk verhaal, zoals Maarten Hajer stelt, moet de overheid zich tot een vaardig verteller ontpoppen.<sup>4</sup> Aan de andere kant rijst de vraag hoe burgerparticipatie ruimtelijke beleidsvisies kan beïnvloeden. Als de overheid echt naar de stem van burgers wil luisteren, moet

<sup>1</sup> Met dank aan Griet Hanegreefs, Hans Leinfelder en Geert Mertens voor constructieve kritiek, en aan Michel Dickens en Jef Verkest voor dataverwerking.  
<sup>2</sup> RWO. Eigen verwerking.  
<sup>3</sup> <http://www.vlaamsparlament.be/vp/informatie/pi/informatiedossiers/versnelling.html>  
<sup>4</sup> Hajer M., Van 't Klooster S., Grijzen J., *Sterke verhalen - Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*, 010 Uitgevers, Rotterdam, 2010.





Er werd niet alleen over ideeën en maatregelen gesproken. De ideale leefomgeving werd ook collectief gevisualiseerd: het Vlaanderen van 2050 werd in groep getekend.

een tijdspad uitgezet. Mijlpalen zijn een Groenboek (2011), een Witboek (2013) en het Ontwerp Beleidsplan, dat tegen het einde van de bestuursperiode moet afgerond zijn (2014).

Bedoeling van het Groenboek is een embryonale visie te formuleren, die als basis voor een breed maatschappelijk debat dient. Met het oog op brede maatschappelijke steun en de broodnodige engagementen koos het Vlaams Gewest in de aanloop van het Groenboek voor *coproductie*.<sup>6</sup> Daarbij wordt gebruik gemaakt van de in beleidswetenschappen gehanteerde participatieladder. Die ladder is een weergave van de betrokkenheid bij besluitvorming.<sup>7</sup> Hoe hoger op de ladder, hoe groter de betrokkenheid. Onderaan staat passief

informerende, bovenaan actief meebeslissen. Coproductie is de op één na hoogste trede op de ladder.<sup>8</sup> Bedoeling is dat niet alleen ruimtelijke planners maar alle betrokken partners het beleidsplan mee ontwerpen. De ruimtelijke planners zijn gelijkwaardig aan de andere partners, ze staan er niet boven.

Cruciaal is uiteraard wie als partner mee

.....

**6** Procesarchitectuur voor het beleidsplan ruimte (Beslissing Vlaamse Regering 28 januari 2011 over het beleidsplan ruimte Vlaanderen, blz. 16)

**7** Geïntroduceerd door Sherry Arnstein in 1969.

**8** In de mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 “Opmaak van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – plan van aanpak” wordt coproductie omschreven als “... *maatschappelijke dialoog [waarbij] alle partners of belanghebbenden, zowel de georganiseerde als niet georganiseerde, zowel de traditionele als de niet-traditionele partijen als gelijkwaardig worden beschouwd...*”, blz. 8.

het beleidsplan mag opstellen. Kiezen voor de traditionele professionele partners zou vanuit het oogpunt van een relatief snelle goedkeuring van het beleidsplan verdedigbaar zijn. Macht zou dan het doorslaggevend selectie criterium zijn geweest. Die keuze is evenwel niet gemaakt.<sup>9</sup>

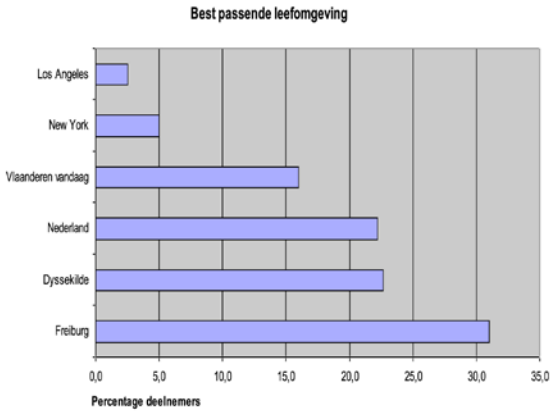
Een kernteam dat verschillende beleidsdomeinen overschrijdt, schrijft het rapport. Dat team bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende Vlaamse administraties. Uiteraard hebben afgevaardigden van de voor de hand liggende sectoren er zitting in (Mobiliteit, Openbare Werken, Leefmilieu ...). Dit keer maken ook minder vanzelfsprekende beleidsdomeinen zoals Cultuur en Gezondheid er deel van uit. Het brede middenveld van traditionele en minder traditionele belangenorganisaties wordt onder de term *partners* gevat. Die groep komt tijdens partnerdialogen aan het woord. Blijft over: de niet-georganiseerde, individuele burger.

**VERNIEUWEND**

Bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid zijn bewonersvergaderingen, openbare onderzoeken en referendums vaste prik geworden. Maar bij de visievorming zijn de Vlamingen nog niet vaak betrokken geweest. Het uitstippelen van een langetermijnvisie werd toch maar liever aan vakspecialisten overgelaten. Het schaalniveau, de materie en de lange termijn zouden voor burgers te abstract zijn. Een uitzondering op die regel vormt het inspraakrapport dat in 1993 in

.....

**9** Ook de visienota RSV 2020-2050 pleitte al voor een verruiming van het begrip ‘stakeholder’; zie departement RWO, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 2020-2050. Samenvatting visienota ruimtegebruik en ruimtebeslag 2020-2050*, Brussel, 2009, blz. 22.



Vlamingen zouden liever in Nederland, Denemarken of Freiburg wonen. Los Angeles en New York vinden ze minder aantrekkelijk.

het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd opgesteld.<sup>10</sup> Dat bevat de reacties op de eerder dat jaar verspreide folder “Vlaanderen voor liefhebbers”.

Voor burgerparticipatie in visievorming schieten de klassieke inspraakinstrumenten tekort. Een bewonersvergadering voor zes miljoen mensen is moeilijk te organiseren, een openbaar onderzoek is te passief en een referendum komt te laat. En dus heeft het departement RWO tijdens zijn lentecampagne 2011 enkele vernieuwende participatietechnieken uitgetest.

Bedoeling was sleutelkwesties voor het Groenboek te detecteren, het draagvlak voor bepaalde maatregelen af te toetsen en het Beleidsplan Ruimte bij een breder publiek bekend te maken. De burger werd gevraagd na te denken over zijn ideale leefomgeving anno 2050. Uiteraard reikt ruimtelijk beleid verder dan iemands directe leefomgeving, maar als het over de eigen leefwereld gaat, is iedereen een expert. Het tijdspectief van 2050 geeft Vlamingen de mogelijkheid hun dagelijkse belangen te overstijgen. Burgers mogen nadenken over een nog maakbaar Vlaanderen, dat misschien wel radicaal afwijkt van het Vlaanderen van vandaag. De eerste fase betrof een brede bevraging, de tweede fase de verdieping daarvan.

**GEROEZEMOES**

In het tijdperk van Twitter en Facebook lag een digitale bevraging voor de hand. Daartoe werd een aparte website gelanceerd, die twee delen bevat: de test “Ken jezelf” en

.....

**10** Albrechts, L.; Vermeersch, C.; Roosen, S., *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – Inspraakrapport 1993*, Brussel, 1994.

de ideeënmuur “Inspireer het beleid”.<sup>11</sup> Op de ideeënmuur konden inzichten over stad, platteland of slim ruimtegebruik worden geplaatst. Wie zo’n suggestie deed, kon ook een oordeel over ideeën van anderen vellen. Op die manier kwamen de meest gewaardeerde ideeën bovendrijven.

De test bevat een lijst van twintig vragen. Zoals ook wel in bladen zoals *Flair* het geval is, komen de deelnemers aan de hand van hun antwoorden iets over zichzelf te weten, met name waar ze het liefst zouden wonen. Om de draagwijdte van ruimtelijk beleid tastbaar te maken, konden de deelnemers aangeven in welke van zes ook voor leken herkenbare leefomgevingen ze bij voorkeur zouden willen wonen: de Vaubanwijk in Freiburg (Duitsland), Dyssekilde (Denemarken), Vlaanderen vandaag, New York (Verenigde Staten), Los Angeles (Verenigde Staten) en Nederland. Vanzelfsprekend zijn de scores van de zes ideale woonomgevingen op zich weinig relevant voor het uit te stippelen ruimtebeleid. Maar de originele vraagstelling was voor veel Vlamingen zonder twijfel een extra stimulans om deel te nemen, net zoals de onder de deelnemers verlote ballonvlucht.

Om voldoende geroezemoes rond de site te creëren, werd de bevraging aan vier opvallende beelden opgehangen. Met vormelijk en inhoudelijk tot de verbeelding sprekende affiches werd het moeilijk toegankelijke ruimtelijk beleid op een frisse manier in beeld gebracht. De fotomontages verschenen als advertenties in tijdschriften en kranten en op krantenwebsites, en ze werden opgenomen in een naar 800.000

.....

**11** www.ruimtevoormorgen.be



.....

**12** Knack, Humo, Dag Allemaal, Nieuwsblad en Metro.

**13** [http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/br/publ/BeleidsplanRuimte\\_Rapport\\_ViaRT.pdf](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/br/publ/BeleidsplanRuimte_Rapport_ViaRT.pdf)





Vijftig jaar geleden al moest technocraat Robert Moses het afleggen tegen de door Jane Jacobs aangevoerde bewoners van Greenwich Village (New York). De autoweg door de wijk kwam er niet.

## BURGERFORUM

Voorafgaand aan de campagne werden de twintig vragen van de test aan een representatief panel van 1050 Vlamingen voorgelegd. De resultaten van die steekproef werden bij de lancering van de bevraging in een persbericht verwerkt. Kranten, radio en televisie berichtten over de enquête en brachten meteen de campagnesite onder de aandacht van een ruimer publiek. Op zeker

twintig websites stond een doorverwijzing naar de campagne van RWO. Dagenlang werd een levendig debat over de ruimtelijke uitspraken van de Vlamingen gevoerd.

Na de brede bevraging volgde de uitdieping. Deelnemers aan de bevraging konden aangeven rond welke thema's ze een hele dag in het Vlaams Parlement van gedachten wilden wisselen. Uit de vele kandidaten werden honderd mensen geselecteerd – bij die keuze werd maximale diversiteit nagestreefd. Vertrekend van een analyse van het huidige ruimtegebruik reflecteerden de deelnemers in het Vlaams parlement over hun wensbeeld voor Vlaanderen anno 2050 en over de noodzakelijke maatregelen om dat wensbeeld te realiseren. Doordat de deelnemers over een denkbeeldig budget konden beschikken, was de oefening minder vrijblijvend en werden de prioriteiten strakker afgelijnd. Tenslotte werd gediscuteerd over de waarde van aangereikte *topideeën* die online via "Inspireer het beleid" waren aangereikt. Er werd niet alleen over ideeën en maatregelen *gesproken*. De ideale leefomgeving werd ook collectief gevisualiseerd: het Vlaanderen van 2050 werd in groep *getekend*.

## PUBLIEK DEBAT

De bevraging kende succes en leverde interessante resultaten op. Tussen 28 april en 28 mei 2011 bezochten bijna 70.000 Vlamingen de website en vulden 46.351 bezoekers de test volledig in.<sup>14</sup> Veel deelnemers maakten hun resultaat kenbaar via *Facebook* en *Twitter*. Via sociale media vonden ruim

<sup>14</sup> Voor een uitgebreid overzicht van de resultaten wordt verwezen naar de publicatie van het departement RWO 'Ruimte voor Morgen – burgerparticipatie voor een groenboek beleidsplan Ruimte'.

5.500 bezoekers (bijna 8%) hun weg naar de site. Exact 2.551 mensen lieten een idee achter op de ideeënmuur, 1.926 mensen schreven zich in op de nieuwsbrief en 2.014 mensen stelden zich kandidaat voor de burgermanifestatie in het parlement. Ter vergelijking: tijdens de inspraakronde bij de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1993) lokten de verspreiding van 20.000 brochures en 300.000 folders, advertenties in kranten en een televisiespot in een periode van een half jaar ... 515 reacties uit.

De burgercampagne bracht een publiek debat op gang. Het persbericht werd in kranten becommentarieerd en op digitale krantenfora ontspannen zich felle - niet altijd even fijnbesnaarde - discussies over ruimtelijk beleid. De eerste drie dagen van de campagne waren goed voor tachtig procent van de media-aandacht en de helft van het totaal aantal bezoekers van de webstek. Op de site van de VRT<sup>15</sup> stond het artikel over de campagne de hele lanceerdag in de *top 5* van "meest gelezen artikels".

De campagne heeft ook tot onverwachte neveneffecten geleid. Vanuit de onderwijswereld kwam de vraag om de test "Ken Jezelf" ook na afloop van de campagne online te laten staan. Die test wordt als een efficiënt pedagogisch instrument beschouwd om de inwerking van ruimtelijke beleidskeuzes voor leerlingen zichtbaar te maken. De bevraging zette een enkeling er zelfs toe aan niet zomaar een idee maar een volledig eigen toekomstvisie te formuleren.

Inhoudelijk zijn de resultaten interessant, al zijn ze voor velen misschien niet echt

<sup>15</sup> www.deredactie.be

## › Een straf verhaal, dat door veel partners wordt gedragen ◀

verrassend. In de ogen van de deelnemers zijn mobiliteit en bereikbaarheid sleutelbegrippen – tijdens de bijeenkomst in het Vlaams parlement ging bijna een derde van de burgerbudgetten naar maatregelen rond mobiliteit en bereikbaarheid. Andere belangrijke thema's zijn de verschuiving van individueel naar collectief ruimtegebruik, behoud van open ruimte en een consequent ruimtelijk beleid. Een enkeling hield een pleidooi voor radicale geboortebeperving.

## STERK MERK

Criticasters zullen ongetwijfeld wijzen op het ontbreken van originele ideeën, het kostenplaatje (€ 200.000) en de niet te rijmen tegenstellingen van de reacties. Uit de steekproef kan inderdaad worden afgeleid dat er een zeker draagvlak voor radicale maatregelen bestaat, maar dat slechts een kleine minderheid Vlamingen daarvoor een prijs wenst te betalen. Zo was 62 % van de deelnemers het niet eens met de stelling dat wie afgelegen woont, meer moet betalen voor nutsvoorzieningen.

Toch is de campagne veel meer dan een variant van schijnparticipatie. Er wordt echt naar het verhaal van de burger geluisterd. Minister van Ruimtelijke Ordening Philippe Muyters bevestigde in zijn slottoespraak op de burgervergadering in het parlement dat het beleid met de resultaten rekening zal houden. Die resultaten worden als randvoorwaarde bij voorgestelde maatregelen of als toetssteen in het Beleidsplan Ruimte opgenomen.

Belangrijk is ook dat ten gevolge van de campagne burgers zich het beleidsplan, en vooral de visievorming toe-eigenen. In de aanloop naar het beleidsplan moet die visie

tot een sterk verhaal over het Vlaanderen van 2050 worden ontwikkeld. Een straf verhaal, dat door veel partners wordt gedragen. Hopelijk worden de honderd deelnemers aan de burgerbijeenkomst en de tienduizenden Vlamingen die hun mening ventileerden, enthousiaste vertellers van een straf verhaal.

Ruimtelijke ordening, en visievorming over onze ruimte in het bijzonder, stonden dus heel even in het brandpunt van het maatschappelijk debat. Er is een begin van naambekendheid voor het beleidsplan, dat mogelijk een sterk merk kan worden. Er zijn verwachtingen gecreëerd en de komende drie jaar moet de boog gespannen blijven zonder dat burgers de buik vol hebben van inspraak en participatie. Ook na de goedkeuring van het Beleidsplan Ruimte blijft publieksparticipatie nodig. Om in de termen van de structuurplanning te blijven: we hopen dat de campagne niet enkel bijdraagt aan het derde, maar ook aan het vierde spoor.<sup>16</sup> Verschillende deelnemers aan de vergadering in het parlement vroegen na afloop om dezelfde oefening over één, drie, vijf en zelfs tien jaar te herhalen. Dat stemt hoopvol.

<sup>16</sup> Participatie vormt het derde spoor van de structuurplanning, zoals geïntroduceerd door Jef Van Den Broeck (Van Den Broeck, J., Structuurplanning in praktijk: werken op drie sporen, in *Ruimtelijke Planning*, Kluwer, 1987). Door Louis Albrechts werd een vierde spoor toegevoegd: de opbouw van een kritische en constructieve houding in de maatschappij tegenover ruimtelijke ontwikkeling.

