

Acht jaar lang zijn de plannen van het Antwerps stadsbestuur voor de aanleg van een groot stadspark in Deurne op stug verzet gestuit. Tot de bewoners zelf het heft in handen namen.

# Gebruikers ontwerpen mee hun park

**Bert Claes**  
PROJECTLEIDER AG  
STADSPANNING ANTWERPEN



↑ In het Masterplan vormen de valleien van het Groot Schijn en de Koude Beek de ruggengraat van het park. Vanuit die valleien vertrekken zogenaamde groene voegen die verschillende kamers in het park omzoomen.

[ BEELD: MAXWAN, KARRIS EN BRANDS, 1010 EN GOUDAPPEL COFFENG ]

← Het groengebied Ruggeveld/Boterlaar/Silburg (83 ha) is een belangrijke schakel in de groenstructuur die het open gebied buiten de stad met de Schelde en het centrum van Antwerpen verbindt. Rechts boven het waterrijke provinciaal domein Rivierenhof.

[ FOTO: HENDERYCKX LUCHTFOTOGRAFIE ]

De stad Antwerpen wil van het versnipperde en weinig benutte groengebied Ruggeveld/Boterlaar/Silburg in het district Deurne een volwaardig stadspark maken. Met een oppervlakte van 83 ha is de zone goed voor vijf procent van de groene en recreatieve ruimte van de stad. Het gaat om een belangrijke schakel in de groenstructuur die het open gebied buiten de stad met de Schelde en het centrum van Antwerpen verbindt. Het gebied is een lappendeken van volkstuinten, voetbalvelden, een skipiste, een ijsbaan, een atletiekpiste, natuurgebied, hondenclubs, korfbalvelden, een woonwagenterrein, een begraafplaats. Het is ook nog eens de thuishaven van een handvol kleinere verenigingen (kapultclub, schuttersvereniging, rolschaatsclub...). Door dat allegaartje van zowel historisch gegroeide activiteiten als zonder veel overleg aangebrachte (vaak zonevreemde) voorzieningen oogt het gebied als een ongestructureerd restgebied. Er liggen bovendien ruimtelijke claims op; zo snijdt de 230 meter brede reservatiestrook voor de autoweg A102 er dwars doorheen. Daar is (ver)bouwen niet mogelijk.

De ruimtelijke versnippering is de weerspiegeling van de organisch gegroeide inname van het terrein door een heterogene groep van gebruikers, afkomstig uit de hele Antwerpse agglomeratie. Verenigingen met verschillende soorten activiteiten (jeugdorganisaties, sportclubs, hondenclubs, volkstuintenvereniging...) hebben zich elk een deel van het gebied "eigen" gemaakt.

De structuur van de clubs is ook sterk verschillend. Sommige clubs zijn semipro-

fessioneel georganiseerd en tellen honderden leden. Een aantal van die verenigingen heeft overigens zelf zwaar in infrastructuur geïnvesteerd – met of zonder vergunning. Andere clubs zijn klein en hebben een bescheiden actieterrein. De contacten tussen de gebruikers blijven beperkt tot wat praktische – maar soms ook erg inventieve – afspraken onder een beperkt aantal clubs over het gebruik van stukken van het gebied. De buurtbewoners zelf komen er weinig. In zekere zin is Ruggeveld/Boterlaar/Silburg van niemand en toch van iedereen. Maar wie er komt, koestert en verzorgt zijn eigen plekje.

De macrovisie van de stad (de aanleg van een park voor de hele stad) staat hier haaks op de visie van verenigingen en buurtbewoners. Geen wonder dat de ingrijpende veranderingen die de stad Antwerpen in het gebied wilde doorvoeren, jarenlang op veel verzet zijn gestuit. Het conflict bereikte in 2004 een eerste hoogtepunt bij de goedkeuring van het Bijzonder Plan van Aanleg (BPA).

## CONFLICT

De vroegste plannen voor een structurele ingreep in Ruggeveld/Boterlaar/Silburg dateren van 2000. Toen werd met het opstellen van een Bijzonder Plan van Aanleg begonnen – een gezamenlijk initiatief van de provincie en de stad Antwerpen. Bedoeling was het gebied Ruggeveld (eigendom van de stad) en het naburige park Rivierenhof (eigendom van de provincie) beter op elkaar te doen aansluiten. Het duurde tot de zomer van 2004 vooraleer het ontwerp BPA Rivierenhof/Ruggeveld werd gepresenteerd. Hevig protest van gebruikers en buurtbewoners maakte dat de definitieve goedkeuring van het BPA er nooit is gekomen. Daarop



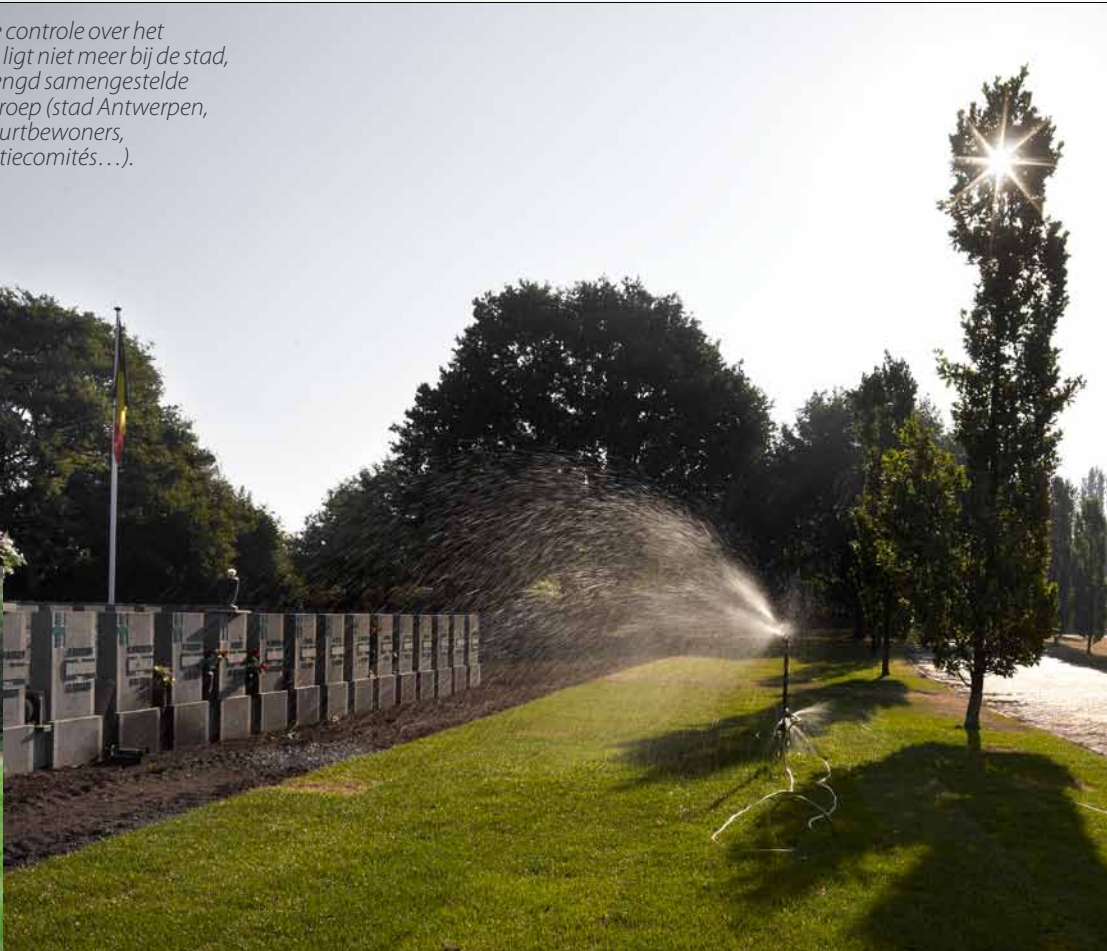


← Een aantal van die verenigingen heeft overigens zelf zwaar in infrastructuur geïnvesteerd – met of zonder vergunning. Andere clubs zijn klein en hebben een bescheiden actieterrein.

[ FOTO: STANY DEDEREN ]



← De vorm van en de controle over het participatieproces ligt niet meer bij de stad, maar bij een gemengd samengestelde participatiestuurgroep (stad Antwerpen, district Deurne, buurtbewoners, parkgebruikers, actiecomités...).



gingen de wegen van stad en provincie uiteen.

In 2006 besliste de provincie Antwerpen om zelf een (provinciaal) Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) voor het eigen Rivierenhof op te stellen. Het stadsbestuur van zijn kant wilde, conform het Strategisch Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen, een geïntegreerde visie op Ruggeveld en het daarbij aansluitende gebied Boterlaar/Silburg ontwikkelen. Die visie moest in een RUP worden gegoten. Hoewel in het nieuwe ontwerp rekening was gehouden met de eerdere kritiek op het BPA, volgde ook op de definitieve goedkeuring van het RUP een storm van protest.

Precies dat verzet tegen de door de stad opgelegde verandering was het bindmiddel tussen de voorts erg heterogene groep van verenigingen en buurtbewoners. Aanvankelijk was een prominente rol

plannen na veel protest in de prullenbak.

Toch kwamen er ook barsten in de “frontvorming” van bewoners en gebruikers. De groep van gebruikers veranderde in de loop der jaren en het *Comité site Ruggeveld* boette aan legitimiteit in als spreekbuis van de gebruikers van het gebied. Nogal wat verenigingen probeerden ook via de eigen (politieke) kanalen hun toekomst veilig te stellen.

ANTWERPEN AAN 'T WOORD

Toen na de eerste golf van protest duidelijk werd dat voor het gebied een RUP zou worden opgesteld, werd eind 2007 de werkgroep Ruggeveld/Boterlaar/Silburg opgericht. Dat was een initiatief van *Antwerpen aan 't Woord*, een vereniging die ijvert voor meer overleg en participatie in de stad Antwerpen. Doelstelling van de nieuw samengestelde werkgroep was verenigingen en buurtbewoners opnieuw aan tafel te brengen en samen met de stad naar oplossingen voor het gebied te zoeken.

Aangezien het stadsbestuur niet inging op herhaalde uitnodigingen van de werkgroep, namen parkgebruikers en buurtbewoners het heft in eigen handen. Ze organiseerden zelf verschillende overlegmomenten, waarop wensen en knelpunten in kaart werden gebracht. Aan de leden van de werkgroep werd uitgelegd hoe de procedure voor de opmaak van een RUP verloopt. De boodschappen voor het stadsbestuur werden gezamenlijk verstuurd.

↑ Hevig protest van gebruikers en buurtbewoners maakte dat de definitieve goedkeuring van het BPA er nooit is gekomen.

[ FOTO: STANY DEDEREN ]

Vermits het overleg met de stad er maar niet kwam, stelden de gebruikers uiteindelijk een door de hele werkgroep gedragen bezwaarschrift op. Dat bezwaarschrift werd door de verschillende betrokkenen wel afzonderlijk ingediend. Tegelijkertijd werd - informeel - aan het stadsbestuur voorgesteld om bij uitwerking van het nieuwe toekomstplan intensief te overleggen. En uiteindelijk kwam het ook zo ver, bij de opmaak van het masterplan Ruggeveld/Boterlaar/Silburg.

MASTERPLAN

Het innovatieve karakter van het masterplan Ruggeveld/ Boterlaar/Silburg zit 'm in de eerste plaats in de wijze waarop het tot stand is gekomen. Bij ruimtelijke projecten in Vlaanderen worden inspraak en participatie in de eerste plaats gezien als een poging om maatschappelijk draagvlak te creëren - of maatschappelijke verzet te kanaliseren. Daartoe wordt vaak parallel met het ontwerpproces (met experts, ambtenaren en politici) een inspraakproces gestart. Dat tweede proces is doorgaans het initiatief van de politieke of de ambtelijke overheid (*topdown*). In de praktijk blijft het inspraakspoor meestal strikt gescheiden van het ontwerpspoor.

In die gevallen is inspraak vooral gericht op het bewaken van de controle (over het eindresultaat) en het bewerkstellingen van een vlotte verwezenlijking van de plannen. Andere meerwaarden van een participatief proces (aanreiken van nieuwe ideeën, sociale verbindingen maken, de capaciteit van de betrokken gemeenschap

versterken...) verdwijnen op de achtergrond of worden over het hoofd gezien. De kloof tussen bewoners en gebruikers aan de ene kant, en ruimtelijke planners en overheid aan de andere kant, blijft meestal diep.

Ook de stad Antwerpen had in de periode 2000-2008 voor zo'n klassiek inspraakproces gekozen. De stad ging aan de slag met een gesloten proces, vertrouwend op de professionele kennis van haar medewerkers en zonder een beroep te doen op de gebruikers als ervaringsdeskundigen. De inspraak bleef beperkt tot de formele kanalen en de in het decreet ruimtelijke ordening vastgelegde procedures. De gebruikers stapten naar de media om hun ongenoegen kracht bij te zetten. Dat leidde aan beide kanten tot wederzijdse frustratie, onbegrip en wantrouwen.

Door de krachten te bundelen en zich constructief op te stellen is de gemeenschap van de site Ruggeveld/Boterlaar/Silburg erin geslaagd in de wettelijke, juridische processen in te breken en tot een hechte samenwerking tussen alle betrokkenen en het stadsbestuur te komen.

Die samenwerking was in alle opzichten een trendbreuk met de vroegere werkwijze. De interactie met parkgebruikers en buurtbewoners was voor de stad niet langer louter instrumenteel, maar ging een wezenlijk onderdeel vormen van een participatieproces dat aan de basis begint (*bottom-up*). Na de ondertekening van het participatiecharter ging het over veel meer dan *informer* en *horen*.

↑ In zekere zin is Ruggeveld/Boterlaar/Silburg van niemand en toch van iedereen. Maar wie er komt, koestert en verzorgt zijn eigen plekje.

[ FOTO: STANY DEDEREN ]

› Gebruikers en buurtbewoners namen het heft in eigen handen ◀

weggelegd voor het *Comité site Ruggeveld*. In feite hadden nogal wat in het gebied actieve verenigingen er al jaren belang bij dat het gewestplan zou worden aangepast. Veel verenigingen konden immers geen renovatiewerken aan hun lokaal meer uitvoeren, omdat die gebouwen als zonevreemd waren aangemerkt. Maar omdat de gebruikers en bewoners door de stad altijd te laat of helemaal niet bij de opmaak van de plannen werden betrokken, belandden die





Het ging ook om het verzamelen van nieuwe ideeën en het zoeken naar samenwerkingsvormen, die in de loop van het proces hun nut zouden kunnen bewijzen.

**PARTICIPATIESTUURGROEP**

De afspraken over het samenwerkingsproces overstegen het informele engagement. Elke partner heeft zich via de ondertekening van een *participatiecharter* officieel geëngageerd. In dat charter wordt een aantal principes vastgelegd en maken beide partijen afspraken over communicatie en participatie. Dat engagement heeft het vertrouwen tussen de verschillende partijen zonder meer vergroot.

Innovatief is ook dat de vorm van en de controle over het parti-

ciële proces werd er in de loop van het proces geëxperimenteerd met verschillende technieken en opstellingen, en werden er wanneer nodig extra overlegmomenten ingelast of verkeerd ingeschatte overlegmomenten geannuleerd. Zelfs de projectdefinitie, die de opdracht van het Masterplan aanstuurde, is in de participatiestuurgroep besproken.

De participatiestuurgroep is ook een belangrijk reflectie- en leerorgaan. Dat het proces onderweg kon worden geëvalueerd en bijgestuurd, bevorderde het wederzijds leerproces van politici, ambtenaren en gebruikers. In de loop van het proces werd ook geconstateerd dat in vroegere inspraakprocedures de focus al te vaak op de knelpunten lag. Dit keer werden samen met alle betrokkenen ook de positieve aspecten geïnventariseerd. Ook dat zorgde voor een positieve dynamiek.

» Een zeldzaam voorbeeld van coproductie < **ALGEMENE VERGADERING**

patieproces niet meer bij de stad ligt, maar bij een gemengd samengestelde participatiestuurgroep (stad Antwerpen, district Deurne, buurtbewoners, parkgebruikers, actiecomités...). Die stuurgroep geeft de samenwerking vorm, en bewaakt en begeleidt ze ook. Vanuit de stuurgroep worden alle sporen uitgezet, opgevolgd, op elkaar afgestemd: concreet gaat het om een ontwerptraject, een communicatietraject, een wervend programma... De stuurgroep houdt voortdurend de vinger aan de pols. Kort op de bal spelend, worden wijzigingen in de participatie en communicatie aangebracht. Zo

werd er in de loop van het proces geëxperimenteerd met verschillende technieken en opstellingen, en werden er wanneer nodig extra overlegmomenten ingelast of verkeerd ingeschatte overlegmomenten geannuleerd. Zelfs de projectdefinitie, die de opdracht van het Masterplan aanstuurde, is in de participatiestuurgroep besproken.

Centraal in de samenwerking staat de Algemene Vergadering, een van onderuit gegroeid (overleg)instrument. De Algemene Vergadering brengt buurtbewoners en gebruikers - een veelheid van meestal nauwelijks bij het beleid betrokken actoren - samen in een open en breed platform.

Zowat alle belangrijke ontwerpstappen werden in de Algemene Vergadering toegelicht en besproken. Het ontwerpteam kreeg hierin een *onafhankelijke* sleutelrol toebedeeld. Voorstellen werden niet alleen op verzoek van de stad nader uitgewerkt; ook de parkgebruikers en buurtbewoners vroegen de ontwerpers om voorstellen of

**CRUCIALE ROL ONTWERPER**

onderzoeksvragen te detailleren en ze vervolgens naar de Algemene Ledenvergadering terug te koppelen. Anders dan in de meeste ruimtelijke processen konden alle partijen punten op de vergaderagenda zetten. De Algemene Vergadering was niet het forum waar plannen van het stadsbestuur werden voorgelegd, maar waar kabinetsadviseurs, ambtenaren, parkgebruikers en buurtbewoners samen de voorstellen van het externe ontwerpteam bespraken.

Ruggeveld/Boterlaar/Silburg is een zeldzaam voorbeeld van coproductie (zie ook het artikel over stadsvernieuwing van de hand van André Loeckx, verder in dit blad). Bij coproductie in ruimtelijke planning en stedenbouw gaat om een (h)echte samenwerking tussen alle betrokken partijen in alle stadia van het proces - van planning tot implementatie en gebruik van in dit geval het sportpark. Participatie is hier geen instrument voor de snelle afwikkeling van planningsprocessen. De traditionele rolverdeling tussen stadsbestuur, ontwerpteam en gebruikers maakte plaats voor een samenwerkingsverband met gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van proces en inhoud.

Voor het opstellen van het masterplan werd een beroep gedaan op een extern ontwerpteam, dat onder leiding van de Antwerpse stadsbouwmeester Kristiaan Borret werd geselecteerd na afloop van een minicompetitie. Drie sterke teams kregen drie maanden de tijd om zich te buigen over een oplossing voor Ruggeveld/Boterlaar/Silburg. Daarbij werd niet alleen naar hun visie op het gebied gekeken, maar vooral naar hun geschiktheid om mee in dit intensieve overlegproces te stappen. Het Nederlands-Belgische ontwerpteam *Maxwan, Karres en Brands, 1010 en Goudappel Coffeng* kwam overtuigend als winnaar uit de wedstrijd.

Eveneens vernieuwend in het proces was de cruciale positie die het ontwerpteam kon innemen. Het team stond tussen de stad en de diverse parkgebruikers en buurtbewoners in. Door deze positie kon worden afgestapt van de traditionele planaanpak (ontwerpen-presenteren-verdedigen). Doordat ook de gebruikers en buurtbewoners aan de ontwerpers konden vragen om voorstellen of onderzoeksvragen uit te werken, konden alle partijen de ruimtelijke mogelijkheden en de verschillende programma's leren kennen. De vertaalslag van de ontwerpers zorgde ervoor dat alle deelnemers aan het overleg als het ware dezelfde *taal* spraken. Dat is belangrijk omdat mede daardoor alle betrokkenen met kennis van zaken konden onderhandelen.

Het participatiecharter garandeert die samenwerking totdat het hele park is aangelegd.  
[ BEELD: MAXWAN, KARRES EN BRANDS, 1010 EN GOUDAPPEL COFFENG ]





In de realisatie van het eerste deel van het park ligt de nadruk op volkstuinen en natuurontwikkeling.

[ FOTO: STANY DEDEREN ]

### KWALITATIEF PLAN


Het team *Maxwan, Karres en Brands, 1010 en Goudappel Coffeng* heeft de verschillende programma's, behoeften en wensen in een sterk masterplan vertaald. De ontwerpers maakten

daarbij gebruik van het concept van de *Groene voegen*: de valleien van het Groot Schijn en de Koude Beek vormen de ruggengraat van het park, en vanuit die valleien vertrekken zogenaamde *groene voegen* die verschillende kamers in het park omzoomen. De valleien en de groene voegen bepalen samen de identiteit van het park; de verschillende kamers krijgen hierdoor elk een programma-invulling op maat. Zowel op het niveau van het park als van de verschillende programmakamers werden beeldkwaliteit en inrichtingsvoorstellen nader uitgewerkt. Het masterplan is geen blauwdruk, maar een krachtig richtinggevend kader voor de ontwikkeling van het park tijdens de (lange) realisatietermijn.

### EERSTE SPADE IN DE GROND

Alle betrokken partijen zijn vastbesloten om op de ingeslagen weg voort te gaan. Het participatiecharter garandeert die samenwerking totdat het hele park is aangelegd. Hiertoe werden acht fasen geprogrammeerd. Al die tijd blijft de participatiestuurgroep het centrale orgaan dat de samenwerking op maat vorm kan geven.

Momenteel wordt gekeken hoe het proces kan worden verbreed en verdiept. Weldra gaan immers verschillende deelprojecten gelijktijdig van start en komen nieuwe partijen op het veld. Voorts moet een aantal aspecten van het masterplan inhoudelijk nog worden verfijnd. Daartoe worden aparte werk- en projectgroepen opgericht, waarbij telkens opnieuw moet worden bekeken hoe de samenwerking op de behoeften van stad, district, betrokken parkgebruikers en buurtbewoners en externe partijen kan worden afgestemd.

De realisatie van de eerste fase komt eraan. In de zone Boterlaar/Silsburg worden de eerste negen hectare van het park aangelegd. In dit deel van het park ligt de nadruk op volkstuinen en natuurontwikkeling. In april 11. is een aanvang gemaakt met de opmaak van het definitieve ontwerp - opnieuw staat daarbij de samenwerking tussen de betrokken partijen centraal. In het voorjaar van 2012 wordt de eerste spade in de grond gestoken. 



## Winnaar Planningsprijs

Op de Werelddag van de Stedenbouw, die vorig jaar in Sint-Niklaas plaatsvond, ontving de stad Antwerpen de Ruimtelijke Planningsprijs 2010. Die prijs wordt om de twee jaar uitgereikt door de Vlaamse Vereniging voor Ruimtelijke Planning vzw (VRP), met de steun van Vlaams minister van Ruimtelijke Ordening Philippe Muyters.

Laureaat werd het masterplan Ruggenveld/Boterlaar/Silsburg. Het betreft de heraanleg van een recreatiepark en de biologische herwaardering van de aanpalende Schijnvallei, nabij het Rivierenhof in Deurne (Antwerpen). Eerdere ontwerpen waren afgevoerd na hevig protest van buurtbewoners en van verenigingen die van het recreatiedomein gebruik maken.

In het winnende ontwerp werd van een eenvoudig ruimtelijk schema uitgegaan. Dat speelbord was vervolgens de basis voor een opmerkelijke oefening in participatie en coproductie. Daartoe werd een participatiestuurgroep opgericht en een charter ondertekend tussen die stuurgroep en de stad. De stad engageerde zich tot maximaal overleg, de stuurgroep verbond er zich toe om tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Samen met het stadsbestuur ging het gestructureerde middenveld van verenigingen op zoek naar mogelijkheden van intensief ruimtegebruik en vormen van onderlinge samenwerking. Dat leidde tot een duidelijke afbakening tussen door verenigingen beheerde ruimten en gemeenschappelijk ruimten.

De door Michiel Dehaene voorgezeten jury van de Planningsprijs was onder de indruk van de aanpak van het Antwerpse stadsbestuur en van het engagement van een brede groep direct betrokkenen. De jury maakte zich wel zorgen over de haalbaarheid van belangrijke onderdelen van het project, waaronder een ecoduct die het gebied met het Rivierenhof moet verbinden. Volgens het stadsbestuur zullen daarvoor voldoende middelen worden vrijgemaakt.

De winnaars van de Planningsprijs van de VRP zijn de stad Antwerpen, AG Stadsplanning en de participatiestuurgroep. In dit artikel wordt hun project voorgesteld. Op donderdag 8 september organiseert de VRP in Deurne een studiedag over het nieuwe stadspark en het daarmee samenhangende participatieproces.

P.R.