

Participatieve maatschappelijke kostenbaten-analyse als sleutel om het betonstopdebat te openen

Een eerste test in de Heilig-Hartwijk te Hasselt

Lieve Custers en Oswald Devisch

Stellingen

1. Het betonstopdebat kan meer impact hebben door de maatschappelijke kosten en baten van alternatieve scenario's participatief te berekenen.
2. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan de transparantie in een participatieproces zowel verhogen als verlagen.

Participatieve maatschappelijke kostenbaten-analyse als sleutel
om het betonstopdebat te openen

Een eerste test in de Heilig-Hartwijk te Hasselt

Lieve Custers en Oswald Devisch

Introductie

In Vlaanderen wordt er op dit moment een hevig debat gevoerd rond het herverdelen van de hoge maatschappelijke kosten die eigen zijn aan het verspreid verstedelijkingsmodel, denk maar aan de Betonstop en de recente studie van VITO waarin dat de impact van Urban Sprawl in Vlaanderen wordt gemonitiseerd om te weten hoe groot die maatschappelijke kosten dan precies zijn (Vermeiren et al., 2019). Ondanks dit debat blijven we doorverkavelen en meer recent werd zelfs berekend dat de nakende Betonstop de verkavelingswoede nog heeft aangewakkerd¹. We onderzoeken hoe dit debat meer impact kan hebben door de maatschappelijke kosten en baten van alternatieve verstedelijkingsscenario's te expliciteren, en dit op wijkniveau, samen met bewoners, lokale organisaties en overheden. We passen deze methodologie voor de eerste keer toe in de Heilig-Hartwijk, gelegen in de 20^e eeuwse gordel van Hasselt. De wijk is gelegen nabij het station en het stadscentrum van Hasselt en heeft dus een groot verdichtingspotentieel. Tegelijkertijd is er, omwille van deze centrale ligging, een problematiek van sluipverkeer. Hierdoor is er bij heel wat bewoners weerstand tegen verdere verdichting. Daarom is er vanuit de stad Hasselt beslist om een participatietraject op te starten in de wijk2, niet alleen om oplossingen te formuleren voor het sluipverkeer, maar tegelijk ook na te denken hoe de leefbaarheid in de wijk kan worden vergroot. Samen met de bewoners worden er scenario's ontwikkeld en doorgerekend om zo de trade-offs tussen individuele kosten (wat moet ik opgeven?) en maatschappelijke winsten (voor een leefbare wijk?) duidelijk te maken. Dit vraagt een verandering in de manier van bewegen doorheen de wijk maar ook het wonen in de wijk en levert dus spanningen op. In deze paper maken we de analyse van het participatieproces in de Heilig-Hartwijk tot nu toe door te kijken naar hoe de maatschappelijke kostenbaten-analyse (MKBA) de transparantie in het proces vergroot en wie zijn kosten en baten er in rekening worden gebracht en dus standing heeft in het proces.

Methodologie

Een MKBA is een methode om de waarde van alle gevolgen van een beleidsbeslissingen voor alle leden van de samenleving te evalueren door deze gevolgen (de kosten en baten) om te zetten in een aantal monetaire waarden (Boardman, 2011). De uitvoering van een dergelijke MKBA is een complex proces. Het inschatten van de kosten en baten van verschillende scenario's impliceert dat we weten wat het ruimtelijke gedrag is van alle relevante actoren, nu en in de toekomst. Uit de praktijk blijkt dat de doorrekening van "een deel van de effecten al een bijkomend inzicht kan geven voor de besluitvorming. Zelfs alleen al het hanteren van het denkkader van de kosten-batenanalyse kan al een bijdrage leveren aan het succes van projecten in het sociale domein". (ECORYS, 2008, p. 13) Er wordt in de studie van ECORYS voorgesteld om de MKBA als een dynamisch instrument te gebruiken dat evolueert samen met het debat. Als we de MKBA op die manier interpreteren kunnen we het zien als een collectief leerproces (Albrechts, 2004) waarin alle betrokken actoren samen leren hoe ze de impact van de ruimtelijke scenario's kunnen kwantificeren.

1 "Betonstop leidt tot betongolf", De Standaard, 24.12.2018

2 Dit traject is een onderdeel van een ruimer participatietraject www.werkenaanwijken.be

Het leerpotentieel wordt nog vergroot wanneer niet alleen beleidsmakers, maar ook andere partijen zoals ontwikkelaars, bewoners, organisaties... worden uitgenodigd om deel te nemen. Dit zou de MKBA veranderen in een “enabling tool” die “communicatieve transacties” bevordert tussen al de actoren betrokken in een ruimtelijk transformatieproces (Horelli, 2002).

In “een bottom-up MKBA” (Carolus et al., 2018) wordt de lokale kennis van de stakeholders meegenomen in het ontwikkelen van de verschillende scenario’s waardoor de scenario’s zijn aangepast aan de lokale context en dat er minder weerstand is bij de implementatie ervan.

Een van de basisprincipes van een MKBA is het concept van ‘standing’: van wie worden de kosten en baten meegenomen in de analyse? Dit is enerzijds gerelateerd aan de afbakening van het gebied waarvan de kosten en baten worden berekend. Is dit op schaal van de wijk, de gemeente, provincie... en als het op schaal is van de wijk, wordt er dan ook gekeken naar naastgelegen wijken? Naar de bezoekers? Maar ook wie er een stem heeft in het beslissingsproces over de waarden: zijn dat ook kinderen? Of alleen degene die stemrecht hebben? En wat met degene die geen stemrecht hebben? (Boardman, 2011).

Er zijn verschillende manieren om met standing om te gaan en waardering binnen een MKBA: de waarden worden ingeschat door een expert, worden behandeld in een panel van experts, door in gesprek te gaan met afgevaardigden of door nieuwe manieren besluitvorming op te nemen in het proces. Bij de toepassing van nieuwe besluitvormingsprocessen, zoals binnen dit participatieproces, is het mogelijk om standing te geven aan deelnemers die tot nu toe onvoldoende invloed hadden in het proces (Whittington and MacRae, 1986).

Dit is precies waar de mogelijke meerwaarde (maar ook het gevaar) van een participatieve MKBA kan liggen binnen het betonstopdebat: het kan niet alleen de winsten en verliezen van alternatieve ruimtelijke scenario’s bespreekbaar maken, maar ook naar wie deze winsten en naar wie de verliezen gaan; wie wel, en wie niet aan het rekenmachine zat. Op deze manier kan het helpen om het debat transparanter te maken en zo nieuwe groepen te betrekken en coalities te smeden.

Dit brengt ons bij een tweede centraal begrip, naast standing, namelijk transparantie. De transparantie in het proces wordt verhoogd door de belangen van de verschillende stakeholders mee te nemen (Carolus et al., 2018). In het verdere verloop van het proces worden elementen van “joint fact finding” toegepast om collectief te meten, vervolgens collectief te rekenen om zo via een participatieve MKBA te komen tot concrete engagementen met het beleid.

In de analyse van het participatieproces in de Heilig-Hartwijk ligt de focus op de evolutie van de transparantie doorheen het proces en wie er standing heeft in het proces. Aan welke groep(en) geven de rekenoefeningen een podium, en aan welke niet?

Context van de case

De wijk

De Heilig-Hartwijk is gelegen ten westen van het historisch stadscentrum van Hasselt. De wijk is gelegen tussen de grote en de kleine ring, tussen het Albert Kanaal en de spoorwegbundel van het station. Ten zuiden wordt de wijk begrensd door de Kuringersteenweg / Koningin Astridlaan, een van de vier historische handelsroutes die samenkomen in het centrum van Hasselt. Er wonen 6158 mensen en de dichtheid is 26,31 inwoners/ha.



Ligging Heilig-Hartwijk t.o.v. het stadscentrum van Hasselt.



Zoom Heilig-Hartwijk morfologische opbouw.

De wijk zelf heeft een heterogene morfologische opbouw. Tot de jaren '70-'80 was voor het oostelijk gedeelte bebouwd, als een uitloper van de historische stadskern, met rijwoningen maar ook vrijstaande villa's. Hierna is de wijk systematisch verder verkaveld, met gesloten bebouwing, appartementen en vrijstaande woningen. In het westen, aan de grote ring ligt een KMO-zone met een provinciaal sportcentrum. In het oosten maakt de industriële ontwikkeling aan de Kanaalkom gradueel plaats voor de nieuwe 'Blauwe Boulevard'.

Het participatietraject

Het participatietraject in de Heilig-Hartwijk kadert binnen een raamovereenkomst tussen de stad Hasselt en de Universiteit Hasselt³ om een collectief leerproces te organiseren waarin het beleid, de administratie, het middenveld, ontwikkelaars, ontwerpers en burgers samen leren omgaan met de spanningen tussen plannings- en participatieprocessen. Een traject in een wijk duurt ongeveer één jaar en speelt in op de specifieke noden ervan. In de Heilig-Hartwijk zijn dit mobiliteit (sluipverkeer doorheen de wijk) en een nieuwe invulling voor de Heilig-Hartkerk.

Elk traject doorloopt dezelfde vier stappen: 1° het uitspreken van idealen, 2° het in kaart brengen van feiten, 3° het uitwerken van ideeën en 4° het ervaren van acties. Enkel dan is een participatieproces ook een collectief leerproces en kan het leiden tot daadwerkelijke veranderingen in (individueel) ruimtelijk gedrag (Brown and Lambert, 2013). Aan elke stap nemen zowel bewoners, lokale ondernemingen en lokale ambtenaren deel.

De actoren, hun behoeftes, hun agenda's en hun strategie

In het onderzoek vertrekken we van een MKBA die van onderuit wordt gestuurd. Door deze groepen van actoren te betrekken in de analyse wordt de lokale kennis in het traject gebracht, maar kennen we ook hun belangen en kunnen die collectief worden afgewogen ten opzichte van elkaar.

Bij de start van het participatieproces waren er al twee bewonersgroepen actief in de wijk: Achter Het Lijmfabriek en de groep van bewoners die we de 'Ouders' hebben genoemd. Degene die nog niet betrokken zijn bij het proces of dat niet willen, worden de 'verloren zielen' genoemd.

Omdat het participatieproces niet alleen gaat over de mobiliteit in de wijk, maar ook de herbestemming van de kerk, is dit ook een actor in het proces. Als laatste zijn er naast het publiek, ook de politiek en de experts. Deze groepen van actoren zijn niet homogeen; er zijn binnen de groepen verschillen in standpunten, subgroepen, ... (Arnstein, 1969).

3 Meer info: www.werkenaanwijken.be

Achter Het Lijmfabriek

- Achter Het Lijmfabriek is ontstaan als een reactie op de moeilijke communicatie met het stedelijke beleid. Op hun Facebookpagina⁴ hebben ze concrete vragen aan het beleid opgelijst:
- Concrete maatregelen om het sluisverkeer in de wijk te ontmoedigen.
- Maatregelen om de verkeersdrukke in de schoolomgevingen te beheersen.
- Aangepast parkeerbeleid dat ook afgedwongen wordt.
- Mobiliteitsplan dat rekening houdt met de toekomst.
- Als buurt betrokken worden en echt inspraak krijgen bij het opstellen en handhaven van flankerende maatregelen tot behoud van leefkwaliteit en verkeersveiligheid die door deze plannen gehypothekeerd worden.

Ze staan daarbij argwanend tegenover de vele projecten die in de wijk worden gerealiseerd (nu en in de toekomst) zoals de ontwikkeling aan de Kanaalkom, de moskee, de Spartacuustram ... vanuit de overtuiging dat het beleid de impact van deze projecten op hun wijk niet onder controle heeft.

Achter Het Lijmfabriek heeft een duidelijke agenda: ze vragen een garantie van het beleid rond de leefbaarheid van hun wijk. Tot dan zullen ze zich tegen nieuwe projecten blijven verzetten. Ze hanteren hierbij een erg defensieve strategie: ze organiseren formuleren bezwaarschriften, vragen dossiers op, organiseren publieke debatten, Hun belangrijkste waarden zijn veiligheid, mobiliteit (en dan vooral (auto)bereikbaarheid) en authenticiteit. Ondanks dat ze nog maar recent zijn opgericht (eind 2017), hebben ze een stevige achterban binnen de wijk, van voornamelijk oudere bewoners die al geruime tijd in de wijk wonen en 'hun' wijk aan een hoge snelheid hebben zien veranderen.

Ouders

De groep 'Ouders' bestaat uit ouders van de oudercomités van de scholen (Dalton ⁵, Tuinwijksschool) die er in de wijk zijn gelegen aangevuld met de inwoners van "Buurtfeest Lazarijstraat"⁶. Het zijn niet allemaal jonge ouders, maar hun normatief kader wordt gestuurd door de plaats van het kind in de wijk: ze zijn bezig met duurzaamheid, leefkwaliteit, veiligheid... ze hebben veelal bewust gekozen om in deze wijk, dichtbij het stadscentrum, te wonen omdat dit voortkomt vanuit hun waarden. De transformatie die zij voor ogen hebben, hangt samen met een meer globale trend naar een duurzame levensstijl in een leefbare stad en vertrekt minder vanuit een ideologie om de bestaande karakteristieken van de wijk te bewaren. In het realiseren van hun doelstelling hanteren ze een meer "tactische" aanpak (organiseren van een critical bike ride, schoolfeest op straat, buurtfeesten ...).

De twee bewonersgroepen staan niet loodrecht tegenover elkaar en ze streven beiden een leefbare wijk na, alleen vullen ze leefbaarheid vanuit hun waarden anders in.

De kerk

De groep van de kerk is een erg diverse groep. Ze bestaat onder andere uit kerkgangers, die hun leven lang bij de werking van de kerk betrokken zijn, maar ook directe omwonenden en ten slotte de geïnteresseerden die willen meedenken over de nieuwe invulling (zowel vanuit cultureel als sociaal standpunt). Deze groep is nog niet georganiseerd en hebben dus nog geen duidelijk gedeelde waarden, agenda of strategie. Het is wel een groep met een gedeelde bezorgdheid: de kerk als een ontmoetingsplek voor de wijk.

4 <https://www.facebook.com/achterhetlijmfabriek/>

5 <https://www.facebook.com/oudercomitedalton2/>

6 <https://www.facebook.com/Lazarijstraat>

De kerk speelt in dit deel van het proces een kleinere rol en zijn vooral betrokken in het deel van het traject dat zich toespitst op de herbestemming van de kerk. De twee parallelle trajecten worden wel op bepaalde momenten samengebracht. De deelnemers vragen hier ook expliciet achter omdat ze aan beide trajecten evenveel belang hechten. Binnen het traject van de kerk wordt er wel nagedacht over hoe de relatie met het Heilig-Hartplein, dat zich voor de kerk uitstrekt, kan worden versterkt.

Verloren zielen

Niet iedereen is vertegenwoordigd in het participatietraject, omdat niet iedereen tijd of energie heeft, of zich welkom voelt. Zo is er geen afvaardiging van de bezoekers die het sluipverkeer veroorzaken, de nieuwe bewoners Blauwe Boulevard, de bestuurders en/of bezoekers van de moskee...

Om deze 'verloren zielen' toch te bereiken, is het traject opgebouwd rond een reeks proefopstellingen (stap 4) waarin het openbaar domein gedurende telkens twee maanden anders wordt ingericht. Dit geeft de kans om de impact van scenario's te ervaren, samen met 'verloren' bewoners.

Politiek

Het participatieproces is gestart eind augustus 2018, net voor de gemeenteraadsverkiezingen. Ondertussen is er een andere schepen en een andere bestuurssamenstelling, met een duidelijk andere visie op ruimtelijke ordening en mobiliteit en een andere stijl van besturen.

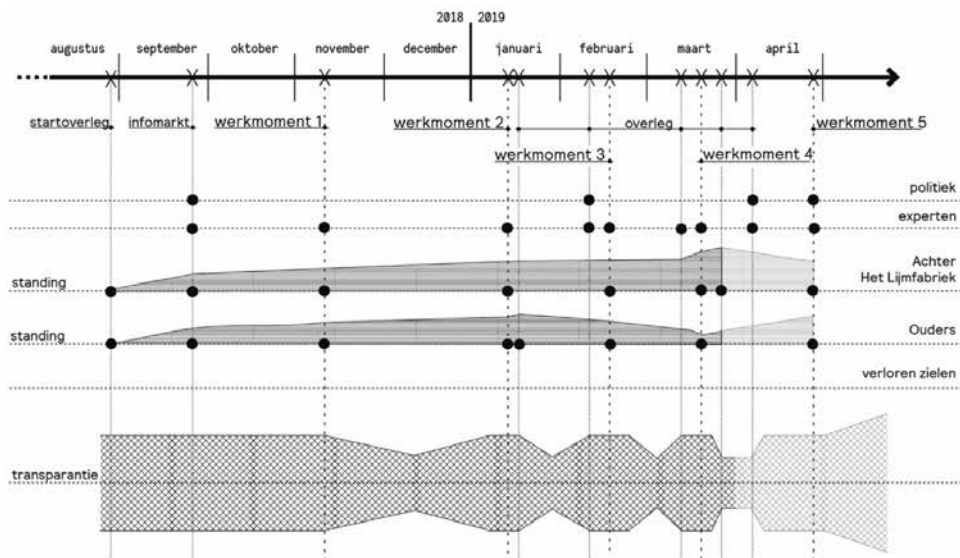
Experten

Als laatste is er de groep van experts, die zowel inhoudelijk als procesmatig het proces mee vorm geven. Deze groep bestaat uit personen die werken in de administratie van de stad Hasselt bij verschillende diensten: mobiliteit, ruimtelijke ordening, communicatie, cultuur.... Maar ook wij als onderzoekers van de Universiteit Hasselt en De Gouden Lijniaal Architecten⁷ die als ontwerpers in het project zitten, behoren tot deze groep.

Analyse

Ondertussen loopt het participatietraject zeven maanden en zijn er vier formele werkmomenten geweest waarop al deze groepen, met uitzondering van de Verloren Zielen en de Politiek, aanwezig waren. In wat volgt beschrijven we het doel van elk werkmoment, en analyseren we hoe de invoering van principes van een participatieve MKBA helpt om het debat tussen deze groepen productief te maken. Of als we het vertalen naar de centrale begrippen 'transparantie' en 'standing': hoe het transparant maken van kosten en baten helpt om alle groepen standing te geven.

7 <http://www.degoudenliniaal.be>



Schematische weergave analyse van het participatieproces

Vorbereiding: startoverleg en infomarkt

Het participatietraject is gestart met een startoverleg, waar de onderzoekers samen zaten met vertegenwoordigers van Achter Het Lijmfabriek en de Ouders om de aanpak van het traject te bepalen. Tijdens dit overleg was het duidelijk dat de twee bewonersgroepen hetzelfde doel nastreven, een leefbare wijk, maar een andere invulling geven aan dit doel doordat hun achterliggend waardenkader verschilt. Om het concept 'leefbare wijk' te concretiseren is er besloten om met zes werkgroepen te werken die leefbaarheid telkens vanuit één perspectief proberen te definiëren: vanuit het perspectief van bewoners, bezoekers, kinderen, handelaars, groen en de kerk.

Een tweede stap van het traject was een infomarkt die plaats vond in de wijk, waarop de stad de resultaten toonde van een recent uitgevoerde mobiliteitsstudie en waarop de onderzoekers het participatietraject voorstelden. De aanwezigen konden zich tijdens de infomarkt inschrijven voor een van de zes werkgroepen.

In de gesprekken met de verschillende bewoners werd duidelijk dat er nood is aan een overzichtskaart met al de toekomstige projecten en ontwikkelingen (van gerucht tot bouwaanvraag) om zicht te krijgen hoe de wijk in de toekomst gaat veranderen. Bovendien werd het meteen duidelijk dat er een grote argwaan is ten opzichte van het beleid en dan in het bijzonder de moeilijke communicatie in het verleden, alsook de grote weerstand van zowel Achter Het Lijmfabriek als de Ouders ten opzichte van de ontwikkeling van de Blauwe Boulevard aan de Kanaalkom.

Werkmoment 1 - waarden

Het doel van het eerste werkmoment was om een invulling te geven aan leefbaarheid vanuit de zes perspectieven: bewoner, bezoeker, kinderen, handelaar, groen en kerk.

In totaal waren er 10 tafels: vier rond de kerk; drie rond bewoners en drie rond handelaars, groen en kinderen. De standing van Achter Het Lijmfabriek (authenticiteit en identiteit) is hierdoor onmiddellijk erg groot en deze van bezoekers is afwezig.

Aan al de tafels werd er gevraagd om al de projecten aan te duiden die volgens hen in de toekomst kunnen ontwikkeld worden in de wijk. Vervolgens moest men vanuit het perspectief van de tafel aangeven welke impact (positief en negatief) deze projecten hebben op de leefbaarheid van de wijk.

Als laatste moesten de tafels aangeven wat ze waardevol vinden door drie slogans te bedenken. Het oplist van waarden is belangrijk om de focus weg te halen bij specifieke problemen en wensen (maar wel te leggen op de waarden die erachter schuilgaan) en om de scenario's die later worden ontwikkeld te evalueren. De slogans zijn erg gelijklopend en hebben het vooral over zeer algemene waarden (veiligheid, leefkwaliteit en bereikbaarheid). Achter de slogans zitten echter grote verschillen. De verschillen zijn af te lezen van de werkdocumenten die per tafel zijn ingevuld en geven een inzicht in de waardenkaders van de bewonersgroepen. Dus enerzijds gedeelde, maar erg algemene invullingen van leefbaarheid en tegelijkertijd ook suggesties van andere prioriteiten. Maar, doordat de groepen aan andere tafels zitten (ouders, handelaars, bewoners) worden deze verschillen niet zichtbaar.

Werkmoment 2 – feiten en ideeën

Het doel bleef tijdens werkmoment 2 om de veelheid aan behoeften (en aspiraties) in de wijk bespreekbaar te maken alsook de verschillen hiertussen. We deden dit door de perspectieven te mengen en door abstracte waarden te verfijnen tot concrete feiten en ideeën.

Er werd aan de deelnemers gevraagd om te vertrekken vanuit de eigen situatie, om van daaruit knelpunten en mobiliteitsingrepen te evalueren en scenario's te formuleren. In de scenario's is er aandacht voor alle perspectieven: de trage weggebruiker, de automobilist, de handelaar, het groen, enz.

De transparantie in het proces werd vergroot door iedereen van zijn eigen situatie te vertrekken. Door de eigen routes te laten optekenen wordt het duidelijk dat iedereen fietst maar ook dat iedereen graag voor zijn eigen deur parkeert. Dus dat iedereen ook gelijkaardige uitdagingen ervaart. Daarnaast wordt er gedeelde kennis opgebouwd: een wijziging die misschien goed is voor mij, is dit misschien niet voor een bewoner drie straten verder.

De aanpak heeft gewerkt en de drie werkgroepen zijn op een relatief korte termijn met alternatieve voorstellen gekomen. Desalniettemin bleven deze voorstellen veelal beperkt tot het oplossen van het sluisverkeer doorheen de wijk en bleven ze beperkt tot deeloplossingen (waarschijnlijk omdat niet de volledige wijk vertegenwoordigd was). Opnieuw krijgt leefbaarheid een erg minimale invulling: auto-bereikbaarheid.

Om het debat terug open te trekken, zijn de voorstellen door de onderzoekers vertaald naar vier 'extreme' scenario's die elk vertrekken van concrete mobiliteitsvoorstellen, maar ook telkens inspelen op de diversiteit aan waarden uit het eerste werkmoment.

Na het werkmoment is er een formele reactie gekomen van Achter Het Lijmfabriek om een aantal bezorgdheden te delen die zij hebben ten aanzien van de verkeerssituatie in hun wijk en over het statuut van geplande projecten. Ze geven aan dat een participatietraject voor hen niet echt zinvol is, zolang zij vanuit het beleid geen antwoorden hebben ontvangen op deze bezorgdheden.

Er is achteraf ook reactie gekomen van de Ouders die enigszins teleurgesteld waren in het resultaat van de avond omdat alles rond autobereikbaarheid draaide. Met één ouder is er een apart overleg geweest.

Tussentijds overleg met politiek en experts

In dit overleg hebben we samen met de politiek en experts gezocht naar een manier om de vier scenario's vergelijkbaar te maken en zo het debat over leefbaarheid terug rijker te maken. Op die manier kunnen we de verschillen in behoeftes tastbaar maken en kunnen we zoeken hoe voor elk van deze behoeftes plaats gevonden kan worden in een wijk waar in de toekomst al maar minder plaats zal zijn. De vier toekomstscenario's zijn

tijdens een tussentijds overleg besproken met de stadsdiensten (ruimtelijke planning, mobiliteit en communicatie) en de schepen. De scenario's zijn bijgestuurd en een eerste keer geëvalueerd op basis van sluiptverkeer, bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid en financiële en technische haalbaarheid.

Er is tevens aangekondigd door de schepen dat in mei de Slachthuiskaaai wordt afgesloten voor werken. Door deze werken zal het sluiptverkeer doorheen de wijk toenemen. Om dit te vermijden moet er tegen dan een alternatief mobiliteitsplan klaarliggen. Deze externe factor zorgt ervoor dat de druk op het proces wordt opgevoerd en dat het van belang is om snel tot een onderbouwde collectieve beslissing te komen.

Werkmoment 3 – feiten

Het doel van werkmoment 3 was om een genuanceerd debat over leefbaarheid voeren door de vier scenario's te tonen samen met een eerste evaluatie door experts en de bedenkingen van bewoners die we sinds het begin van het traject hebben verzameld. Het derde werkmoment werd opgevat als een infomarkt. De deelnemers kregen twee positieve stemmen en twee negatieve stemmen die ze bij een toekomstscenario, evaluatie of bedenking konden hangen.

De transparantie werd vergroot door niet alleen de uitgewerkte scenario's te tonen, maar ook door ze collectief te evalueren. Bovendien werden er bij elk scenario twee kosten en twee baten uitgelicht om duidelijk te maken dat een ideaal scenario niet bestaat. Iedereen zal winnen en verliezen en dus moet er onderhandeld worden (trade-offs maken). Iedereen kon zijn stem laten gelden, waarden toevoegen indien deze ontbreekt of een bedenking toevoegen aan een toekomstscenario. Maar omdat er in het paralleltraject van de kerk een bezoek was voorzien ongeveer een uur na dat de infomarkt was gestart, zijn bijna alle deelnemers aan het begin gekomen. Hierdoor was het heel druk aan de infopanelen, waardoor niet iedereen de informatie duidelijk kon zien en waardoor er mensen zijn afgehaakt. Dit maakte ook dat er groepjes werden gevormd en dat de stemmen werden versterkt, zowel bij de Ouders als bij Achter Het Lijmfabriek. Er zijn dus deelnemers die het standpunt van de groep hebben overgenomen, waardoor het debat net minder genuanceerd werd.

Na dit werkmoment kwamen er heel wat reacties via mail: ontevredenheid over de aanpak van het werkmoment (deelnemers hadden het gevoel dat ze niet de mogelijkheid hebben gehad om hun stem te laten horen), alternatieve voorstellen (we herkennen ons niet in de scenario's) en aanvullende bedenkingen over de scenario's (misschien kan dit het scenario nog verbeteren).

De autobereikbaarheid blijft voor velen de enige parameter om de scenario's te evalueren. Slechts enkele opmerkingen gingen over veiligheid of (meer) leefkwaliteit (meer open ruimte).

Tussentijds overleg met experts

Omdat er eind mei een alternatief mobiliteitsplan moet liggen, is er beslist om verder te werken op de twee scenario's waar de meest positieve reacties op kwamen. Ter voorbereiding van het vierde werkmoment zijn deze twee scenario's besproken met de experts. Dit stelde ons in staat om minimale randvoorwaarden vast te leggen opdat de scenario's hun doel zouden bereiken: het sluiptverkeer uit de wijk halen. Deze minimale randvoorwaarden zijn opgetekend en meegenomen naar het vierde werkmoment. Enkele dagen voor het vierde werkmoment heeft Achter Het Lijmfabriek formeel hun doelstelling, randvoorwaarden en suggesties meegegeven, vanuit een ongenoegen dat op dit moment hiervoor te weinig plaats was in het proces. Ze zijn de enige groep die expliciet hun plaats opeisen, zo het traject naar zich toe trekken en waardoor hun standing op die moment bijna absoluut wordt.

Werkmoment 4 – ideeën

In het vierde werkmoment hebben we eerst het proces opnieuw geschetst en vervolgens gefocust op concrete plekken om zo de diversiteit terug op tafel te brengen. Dit vanuit de idee dat er in de buurt van elke plek zowel 'bewoners', 'ouders', handelaars'... wonen. Bij de toelichting van het proces en hoe we als onderzoekers en ontwerpers telkens aan de slag zijn gegaan, heeft Achter Het Lijmfabriek van deze toelichting gebruik gemaakt om plenair hun bedenkingen te uiten en hun agenda op tafel te leggen. Op dat moment werd hun standing absoluut.

Hierna zijn we aan de slag gegaan met de twee toekomstscenario's die we hebben overgehouden na werkmoment 3. Er werd gevraagd om van concrete plekken in de wijk (een plein, een straat) de mogelijke knelpunten van de scenario's op de dagelijkse routines in de wijk te evalueren, om antwoorden op deze knelpunten te formuleren en één scenario dat we in mei willen uitproberen in een proefopstelling te selecteren.

Met deze aanpak wouden we de deelnemers laten nadenken over het eigen belang versus algemeen belang (de impact op de eigen situatie) en om de scenario's niet alleen te evalueren op vlak van bereikbaarheid maar ook op veiligheid en leefkwaliteit (waarden toevoegen aan de evaluatie).

Het is gelukt om op het einde van het werkmoment te komen tot concrete voorstellen voor proefopstellingen (locatie en verkeerskundige ingrepen).

Vervolg – actie

Direct na het vierde werkmoment zijn er verschillende reacties gekomen per mail over de gekozen voorstellen voor de proefopstelling. Mensen willen hun ongenoegen uiten omdat de voorstellen niet voldoen aan hun eigen waarden. Enerzijds omdat deze nog altijd vooral over autobereikbaarheid gaan en anderzijds omdat de voorstellen nu zo concreet en inzichtelijk zijn dat de deelnemers de impact zien op hun dagelijks leven.

We hebben gekozen voor een andere aanpak en zijn bilateraal met de verschillende groepen (Achter Het Lijmfabriek, Ouders, handelaars, politiek en experts) in gesprek gegaan over specifieke plekken en specifieke behoeften om zo het huidige scenario voor de proefopstelling te verfijnen.

Deze bilaterale gesprekken zorgen ervoor dat de standing van elke groep verhoogt. Maar ook dat leefbaarheid niet langer een vaag begrip is, maar een oplisting van concrete behoeften: parkeerplaatsen voor klanten, ruimte voor leveringen, een veilige oversteekplaats, een extra speeltuin...

In de volgende stappen willen we deze gedifferentieerde aanpak verderzetten, door de groepen specifieke opdrachten te geven in het proces, op maat van hun behoeften, en hun manier van actie voeren. De Ouders en de handelaars laten we nadenken over de uitwerking en de programmatie van de proefopstellingen en Achter Het Lijmfabriek laten we nadenken over het monitoren van de impact van de proefopstellingen (wat moet er door wie wanneer gemeten worden).

De resultaten van de monitoring worden daarna collectief doorgerekend en afgezet ten opzichte van de waarden uit werkmoment 1. Op basis hiervan worden de proefopstellingen bijgestuurd en worden finaal engagementen afgesloten met het stadsbestuur om de leefbaarheid in de wijk te vergroten.

Discussie

Doorheen het participatieproces worden verschillende elementen van een MKBA geïntroduceerd waardoor de complexiteit van het proces toeneemt, maar paradoxaal ook de transparantie vergroot: zo zijn de bewoners al vier keer samen gekomen en ligt er nog altijd geen plan voor een proefopstelling. Tegelijkertijd groeit, door het benoemen van kosten en baten, wel stilaan een gedeeld kader rond wat een leefbare wijk betekent.

Het bespreekbaar maken van behoeften heeft de verschillende groepen niet dichter bij elkaar gebracht, in die mate zelfs dat ze in het volgende werkmoment een aparte opdracht krijgen. Tegelijkertijd groeit bij heel wat deelnemers het besef dat er nood is aan een platform om op een respectvolle manier samen na te denken over de toekomst van hun wijk.

Door de veelheid van bewoners die betrokken waren tijdens het proces, het leeft in de wijk, werden er voor/na werkmoment ook nog voorstellen doorgemaid (of afgegeven tijdens infomomenten). Deze voorstellen konden gaan over één specifiek probleem in de wijk tot het oplossen van de verkeersproblematiek op een grote schaal. We zijn er echter nooit in geslaagd om deze alternatieve een zichtbare plaats te geven in het proces. Ze werden ook niet op tafel gelegd door de desbetreffende bewoners tijdens de werkmomenten. Dit zorgde ervoor dat de voorstellen naar de achtergrond verdwenen en er een zekere misnoegdheid optrad bij de bedenkers ervan. Dit geldt ook voor de 'Verloren Zielen' die vandaag nog geen plaats in het traject hebben. De verwachting is dat al deze 'verloren voorstellen' tijdens de proefopstellingen een plaats zullen krijgen.

De toepassing van de MKBA verhoogt de transparantie in het proces wel, maar de leercurve van de verschillende groepen in het collectieve leerproces is nog beperkt. Momenteel zit iedereen nog in het proces om vooral de individuele waarde (baten) te vergroten en wordt er weinig belang gehecht aan de collectieve baten. Er worden geen individuele baten ingeruild voor maatschappelijke winsten. Ze willen meer groen en meer parkeerplaatsen, terwijl ze zelf aangeven dat het aangenamer zou zijn moesten de straten het met minder blik doen. Sluipverkeer tegenhouden, maar zelf nog vlot in- en uit de wijk geraken. De slechte luchtkwaliteit hekelen, maar ten allen tijden met de auto doorheen de wijk kunnen rijden. De oorzaak van deze problemen worden extern gelegd (geen groen door vele projecten, niet voor de deur parkeren omdat er te weinig plaats is, slechte luchtkwaliteit van de opstopping op het bovenlokaal netwerk, onveiligheid door sluipverkeer). De bijdrage van hun eigen eisen en/of gedrag aan deze problemen worden genegeerd of geminimaliseerd. Het is dus vooral zoeken in het vervolg van het proces naar een manier om via de MKBA deze trade-off tussen individuele kosten en maatschappelijke winsten (nog?) meer inzichtelijk te maken. In het proces tot nu toe hebben we geprobeerd om dit op een theoretische manier te doen: vertrekken van dagelijkse routes, eigen bedenkingen formuleren en evalueren op basis van drie parameters. In het vervolg van het proces willen we dit doen door iedereen deze kosten en baten te laten ervaren tijdens proefopstellingen. De snelheid van het proces ligt hoog. Bij de start van het proces was er afgesproken om elke maand samen te zitten. Enerzijds zorgt dit ervoor dat het tempo hoog ligt en er dus op korte termijn snel resultaten worden geboekt. Anderzijds kunnen we niet de tijd nemen om de Verloren Zielen aan tafel te krijgen. Hiervoor is het nodig om hun vertrouwen te winnen en dat vraagt tijd.

Conclusie

In het participatieproces hebben we de MKBA ingevoerd om het proces transparanter te maken. Tegelijkertijd wordt ook de standing van de verschillende groepen in het proces duidelijk en vooral welke verschuivingen er gebeuren en welke factoren deze verschuivingen triggeren. We hebben als onderzoekers geleerd dat het nodig is om het proces na elk werkmoment weer open te trekken. In elk werkmoment wordt het waardenkader vernauwt waardoor er in de aanloop naar het volgende moment de gemarginaliseerde behoeftes weer terug in het debat moeten gebracht worden en dus worden gepolitiseerd. Hierdoor wordt het proces wel transparanter, maar ook complexer.

De MKBA legt twee type spanningen bloot: spanningen tussen groepen en spanningen tussen schalen.

De spanningen tussen de groepen hangt samen met de standing en wie zijn waarden er doorwegen. Het waardenkader van de Ouders vertrekt meer vanuit leefbaarheid, maar hun standing is beperkter omdat ze met minder personen aanwezig zijn. Ze hebben minder tijd, andere prioriteiten en zijn minder georganiseerd. Hierdoor verdwijnen hun waarden steeds weer naar de achtergrond. Het is misschien aan ons om hen hierin te ondersteunen door hun waarden in de uitwerking van de merkmomenten meer naar voren te halen. In eerste instantie doen we dit door in het vervolg van het traject een gedifferentieerde aanpak te introduceren.

De spanningen tussen de schalen situeren zich op het niveau van de trade-off tussen kosten en baten.

Momenteel wordt er enkel gekeken naar het oplossen van de knelpunten door degene die geen deel uitmaken van het proces (sluipverkeer, bezoekers) te laten 'betalen' zonder dat er voor de huidige bewoners wordt ingeleverd ten behoeve van de maatschappelijke baten. Hier ligt een rol voor het stadsbestuur om duidelijke keuzes hierin te maken, maar ook voor ons om tegenstellingen tussen hun gedrag en hun behoeften meer te benadrukken in het proces. Buiten zijn/haar wijk is iedereen sluijverkeer en een leefbare wijk vraagt dat elke groep water bij de wijk doet.

Binnen het participatieproces is er een groeiend bewustzijn over het eerste type spanningen tussen de groepen, maar zeker nog niet over het tweede type. Terwijl net het tweede type cruciaal is om het debat rond de betonstop te activeren.

Bibliografie

Albrechts, L., 2004. Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environ. Plan. B Plan. Des.* 31, 743–758. Arnstein, S.R., 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *J. Am. Inst. Plann.* 35, 216–224.

Boardman, A.E. (Ed.), 2011. Cost-benefit analysis: concepts and practice, 4th ed., The Pearson series in economics. Prentice Hall, Boston.

Brown, V.A., Lambert, J.A., 2013. Collective learning for transformational change: a guide to collaborative action. Routledge, New York.

Carolus, J.F., Hanley, N., Olsen, S.B., Pedersen, S.M., 2018. A Bottom-up Approach to Environmental Cost-Benefit Analysis. *Ecol. Econ.* 152, 282–295. ECORYS, 2008. Handleiding voor kosten-batenanalyses in het sociale domein. Ministerie van VROM, Rotterdam.

Horelli, L., 2002. A Methodology of Participatory Planning, in: Bechtel, R.B., Churchman, A. (Eds.), *Handbook of Environmental Psychology*. J. Wiley & Sons, New York.

Vermeiren, K., Poelmans, L., Engelen, G., Broekx, S., De Nocker, L., Van Dyck, K., 2019. Monetariseren van urban sprawl in Vlaanderen. Departement Omgeving.

Whittington, D., MacRae, D., 1986. The Issue of Standing in Cost-Benefit Analysis: Abstract. *J. Policy Anal. Manag.* 1986-1998 N. Y. 5, 665.